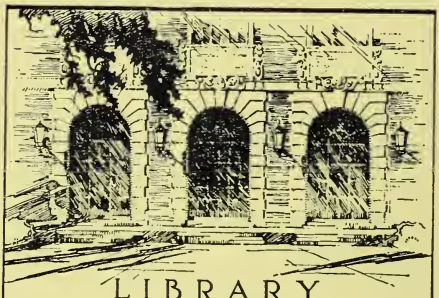
342.47
K96r
v.2

4/408.



LIBRARY
OF THE
UNIVERSITY
OF ILLINOIS
JAMES BUCHANAN DUKE
COLLECTION OF
RUSSIAN POLITICS

342.47
K96r
v. 2

Op54/28255

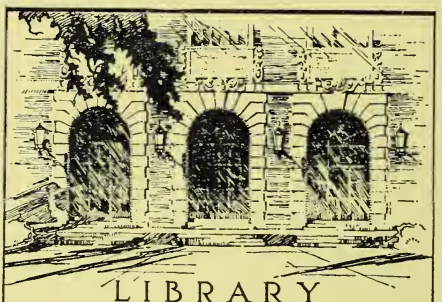
The person charging this material is responsible for its return on or before the **Latest Date** stamped below.

Theft, mutilation, and underlining of books are reasons for disciplinary action and may result in dismissal from the University.

UNIVERSITY OF ILLINOIS LIBRARY AT URBANA-CHAMPAIGN

L161—O-1096

4/408.



LIBRARY
OF THE
UNIVERSITY
OF ILLINOIS
JAMES BUCHANAN DUKE
COLLECTION OF
RUSSIAN POLITICS

342.47
K96r
v. 2

Б48-986

БИБЛІОТЕКА
АЛЕКСАНДРОВСКОЙ
З.-ЮРИД. АКАДЕМІИ
ШК. ПОЛ. №

РУССКОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО.

Томъ II.

Выпускъ I.

Н. О. Куплевацкаго,

ординарнаго профессора ИМПЕРАТОРСКАГО Харьковскаго Университета.

ХАРЬКОВЪ.

Изданіе книжнаго магазина А. Дредера.

ХАРЬКОВЪ.

Типографія Адольфа Дарре, Московская, № 19.

1896.

БИБЛІОТЕКА АЛЕКСАНДРОВСКОЙ В.-ЮРИД. АКАДЕМІИ ШИФРА 41272 №

Digitized by the Internet Archive
in 2017 with funding from
University of Illinois Urbana-Champaign Alternates

https://archive.org/details/russkoegosudarst02kupl

РУССКОЕ
ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО.

БИБЛІОТЕКА
ИМПЕРАТОРСКОЙ
С.-ПЕТЕРБ. ЮРИД. АКАДЕМІИ
ШИФРА 41272.
№

Томъ II.

Выпускъ I-й.

Н. О. Куплеваскаго,

ординарнаго профессора ИМПЕРАТОРСКАГО Харьковскаго Университета.

ХАРЬКОВЪ.
Изданіе книжнаго магазина А. Дредера.

ХАРЬКОВЪ.
Типографія Адольфа Дарре, Московская, № 19.
1896.

На основаніи ст. 41 § 1 п. 4 и ст. 138 Унив. Уст. печатать и выпустить въ свѣтъ разрѣшается. Марта 8 дня 1896 г.

И. д. Ректора Императорскаго
Харьковскаго Университета *А. Лебедевъ*.

342.47
K96r
v.2

ОГЛАВЛЕНІЕ.

ЧАСТЬ III.

Государственныя учрежденія.

Стр.

Предварительныя замѣчанія. . . . . 1.

Центральныя учрежденія.

Историческій очеркъ развитія центральныхъ учрежденій . . 4.

Государственныя учрежденія княжескаго періода (5). Исторія центральныхъ учрежденій въ XVIII вѣкѣ (8). Исторія центральныхъ учрежденій въ XIX вѣкѣ (24).

Современное устройство центральныхъ учрежденій.

a) Высшія центральныя государственныя учрежденія (совѣщательныя).

Государственный Совѣтъ. . . . . 46.
Комитетъ Министровъ . . . . . 57.
Совѣтъ Министровъ . . . . . 60.
Комитетъ Сибирской желѣзной дороги . . . . . 62.
Собственныя Его Императорскаго Величества Канцеляріи . . 63.

b) Центральныя учрежденія, имѣющія по закону самостоятельную власть.

Правительствующій Сенатъ . . . . . 66.

Общая организація П. Сената (66). Департаменты (78). Общія собранія департаментовъ Сената (85). Соединенныя присутствія (87). Дѣлопроизводство (93). Заключительныя замѣчанія (97).

Министерства . . . . . 101.

Общее значеніе и права министровъ по русскому законодательству (103). Организація министерствъ (111). Министерство Иностранныхъ Дѣлъ (115). Министерство Военное (117). Морское Министерство (121). Министерство Внутреннихъ Дѣлъ (122). Министерство Финансовъ (128). Министерство Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ (134). Министерство Народнаго Просвѣщенія (137). Министерство Юстиціи (139). Министерство Путей Сообщенія (140). Министерство Императорскаго Двора (142). Государственный Контроль (145).

Святѣйшій Правительствующій Синодъ. . . . . 148.

залъ Монтескье [1]). Раздѣленіе властей въ русскомъ государственномъ устройствѣ подготовлялось еще въ московскій періодъ исторіи русскихъ государственныхъ учрежденій и въ XVIII вѣкѣ, но впервые ясно опредѣлилось въ нынѣшнемъ столѣтіи въ реформѣ центральныхъ учрежденій Сперанскаго при Александрѣ I и въ судебной реформѣ при Александрѣ II.

2. Другой важный принципъ—это принципъ участія самаго общества въ законодательствѣ, судѣ и управленіи, въ особенности въ мѣстномъ управленіи. Это участіе принимаетъ разныя формы и степени, смотря по способностямъ, наклонностямъ и нравамъ обществъ. Существенное значеніе въ русской государственной жизни этотъ принципъ получаетъ со времени царствованія Александра II-го. Что касается до собственно правительственныхъ учрежденій, то кромѣ указанныхъ выше двухъ началъ, введенныхъ въ государственную жизнь, для успѣшности и законности въ дѣятельности этихъ учрежденій особенное значеніе въ Западной Европѣ имѣютъ: правильная организація такъ называемой административной юстиціи, то есть устройство правильной системы учрежденій (административныхъ судовъ) для разрѣшенія споровъ съ администраціей, по поводу актовъ управленія; правильная постановка государственной службы; признаніе принципа не абсолютнаго, а законосообразнаго повиновенія низшихъ должностныхъ лицъ распоряженіямъ высшихъ; организація уголовной и гражданской отвѣтственности министровъ и другихъ должностныхъ лицъ, наконецъ организація дисциплинарной отвѣтственности, то есть устройство дисциплинарныхъ судовъ, поставленныхъ достаточно независимо отъ дѣйствующей администраціи и способныхъ охранять, какъ интересы государства, такъ и законныя права и достоинство отдѣльныхъ должностныхъ лицъ. Въ сущности не особенно много заимствуя, большей частью самостоятельно, русское государство, какъ это будетъ видно изъ послѣдующаго историческаго очерка, идетъ тѣмъ же путемъ къ созданію такихъ же или подобныхъ условій для дѣятельности своихъ учрежденій, по своей формѣ нерѣдко своеобразныхъ (Сенатъ, Комитетъ Министровъ, Совѣтъ Министровъ).

---

[1]) Подробное обоснованіе этого взгляда можно найти въ моей статьѣ: „Принципъ раздѣленія властей въ строѣ современнаго государства“ и въ дополненіи къ ней „О чрезвычайныхъ распоряженіяхъ правительства“ (Юридич. Вѣстн. 1882 г. №№ 11 и 12).

Въ организаціи государственныхъ учрежденій можно различать 2 типа: учрежденія единоличныя (иначе называемыя—бюрократическими) и коллегіальныя. Въ учрежденіяхъ, устроенныхъ на началѣ единоличномъ, рѣшающая власть принадлежитъ одному лицу, стоящему во главѣ подчиненной ему канцеляріи (бюро) или департамента и дѣйствующему по своему усмотрѣнію и подъ своею личною отвѣтственностью. Въ коллегіальныхъ учрежденіяхъ присутствіе составляется изъ нѣсколькихъ лицъ, которыя сообща разсматриваютъ дѣло и постановляютъ рѣшеніе, за которое они и подлежатъ общей отвѣтственности.

Какъ система единоличная, такъ и система коллегіальная имѣютъ свои выгоды и невыгоды и свою область, въ которой онѣ съ наибольшимъ успѣхомъ могутъ быть примѣнены. Гдѣ идетъ дѣло о томъ, чтобы съ разныхъ точекъ зрѣнія обсудить собранные факты и подвести ихъ подъ готовыя категоріи или постановленія закона, гдѣ не требуется ни особой спѣшности, ни духа изобрѣтенія—тамъ удобнѣе форма коллегіальная. При томъ, она представляетъ еще другія удобства. Дѣйствія члена коллегіи находятся подъ контролемъ другихъ членовъ коллегіи; въ коллегіи менѣе опытные пользуются совѣтомъ болѣе опытныхъ и отъ нихъ научаются. Коллегіальная форма учрежденій весьма удобна при обсужденіи дѣлъ судебныхъ, въ особенности важныхъ и сложныхъ. Напротивъ, тамъ, гдѣ нужна быстрота, энергія, выдержка или изворотливость соотвѣтственно обстоятельствамъ—тамъ удобнѣе единоличная форма учрежденій. Начальствованіе надъ арміей или веденіе дипломатическихъ сношеній—дѣла, не подходящія для коллегій. Поэтому, вообще говоря, коллегіальная форма менѣе удобна для административныхъ дѣлъ, чѣмъ форма единоличная.

Въ настоящее время чаще всего невыгоды единоличнаго управленія, слѣдуя мысли, прекрасно выраженной въ французскомъ изреченіи „deliberer est le fait des plusieurs, agir est le fait d'un seul“, смягчаются тѣмъ, что при единоличномъ начальникѣ учреждаются совѣты, обсуждающіе дѣла и излагающіе ему свои мнѣнія, но безъ рѣшительной власти. Такимъ образомъ устроены почти всѣ континентальныя, въ томъ числѣ и русскія, министерства. Такимъ образомъ устроены почти всѣ важнѣйшія административныя учрежденія во Франціи. Правило, что учрежденія судебныя должны быть коллегіальными, а административныя единоличными, есть только общее руководящее правило, и, какъ почти

все въ общественныхъ дѣлахъ, не должно быть понимаемо слишкомъ абсолютно. Такъ, напр., при нѣкоторыхъ особо благопріятныхъ условіяхъ, или при несложности дѣлъ и единоличная форма суда можетъ дать хорошіе результаты. Такъ, въ Англіи, высшіе коронные судьи дѣйствуютъ большею частью единолично, но здѣсь, во 1-хъ, они чаще всего (въ уголовныхъ дѣлахъ, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ и въ гражданскихъ) дѣйствуютъ съ участіемъ присяжныхъ, во 2-хъ, всѣ условія англійской жизни создались такъ, что въ судьи дѣйствительно назначаются наилучшіе законники, люди высокаго нравственнаго достоинства, обладающіе необходимою для судьи независимостью и хладнокровіемъ.

Распредѣленіе дѣлъ между различными учрежденіями можетъ быть производимо различнымъ образомъ. Система управленія, въ которой дѣла распредѣляются между различными учрежденіями по ихъ роду, носитъ названіе *логической* или *реальной* системы, въ противоположность системамъ *территоріальной* и *сословной*, изъ которыхъ при первой въ завѣдываніи опредѣленныхъ органовъ находятся всѣ дѣла извѣстной мѣстности, а при второй извѣстнаго сословія. Вначалѣ у насъ преобладала система территоріальная и отчасти сословная. Стремленіе распредѣлить дѣла по логической системѣ замѣчается еще въ царскій періодъ. Въ XVIII вѣкѣ она уже получаетъ господствующее значеніе и окончательно укрѣпляется въ XIX в. съ учрежденіемъ министерствъ. Развитіе ея совпадаетъ съ постепеннымъ объединеніемъ русской земли и увеличеніемъ административной централизаціи.

ЦЕНТРАЛЬНЫЯ УЧРЕЖДЕНІЯ.

Историческій очеркъ развитія центральныхъ учрежденій.

Административная централизація въ Россіи явленіе очень старое; но самыя учрежденія, существующія въ настоящее время, организованы сравнительно только въ недавнее время. Самое старое учрежденіе, существующее уже болѣе полутора столѣтія, есть Сенатъ, учрежденный 22 февраля 1711 года. Къ концу XVIII столѣтія онъ пришелъ въ упадокъ, но былъ возстановленъ

Александромъ I въ 1802 году, который создалъ также Министерства, Государственный Совѣтъ и Комитетъ Министровъ. Совѣтъ Министровъ былъ учрежденъ въ царствованіе Императора Александра II (12 Ноября 1861 года).

Государственныя учрежденія княжескаго періода.

Литература. Курсы: **М. Владимірскій-Будановъ**, Обзоръ исторіи русскаго права, вып. I. Кіевъ. 1886. **В. Сергѣевичъ**, Лекціи по исторіи русскаго права. **И. Бѣляевъ**, Исторія русскаго законодательства. М. 1879. Изъ *монографическихъ* сочиненій наиболѣе важнымъ можно считать **В. Сергѣевича** Вѣче и князь (Русскія юридическія древности, т. II, СПБ. 1893).

Въ княжескій періодъ Русь представлялась раздробленной на множество независимыхъ одно отъ другого княжествъ. Центральное управленіе въ этихъ княжествахъ едва ли могло отдѣляться отъ мѣстнаго, такъ какъ объемъ ихъ большею частью былъ незначителенъ. На сколько можно составить представленіе о порядкѣ управленія и учрежденіяхъ этого княжескаго періода—они представляются въ слѣдующемъ видѣ. Несмотря на особенности въ устройствѣ управленія въ отдѣльныхъ княжествахъ, управленіе имѣетъ и многія общія черты. Важнѣйшая изъ нихъ состоитъ въ томъ, что вездѣ мы замѣчаемъ двѣ политическія силы: князь и вѣче. Можно сказать, что въ княжескій періодъ кромѣ князя и вѣча не было другихъ учрежденій. Въ рукахъ князя и вѣча была вся власть административная, судебная и законодательная. Князь былъ главнымъ органомъ управленія, задачи котораго въ этомъ періодѣ были весьма просты, состоя главнымъ образомъ въ веденіи войны, въ отправленіи суда и въ сборѣ даней и оброковъ. Когда вѣче было на лицо, то иногда и оно занималось дѣлами управленія и суда. Оно не было однако такимъ органомъ управленія, согласіе котораго требовалось бы для всѣхъ мѣръ правительства. Значеніе и сила вѣча не во всѣхъ волостяхъ были одинаковы. Въ этомъ отношеніи Новгородское вѣче было болѣе организованнымъ, дѣйствовало правильнѣе и постоянѣе, чѣмъ вѣча другихъ русскихъ городовъ. Существовала Княжеская Дума, т. е. совѣщаніе князя съ членами своей дружины, но она не имѣла ни постояннаго состава, ни постояннаго круга дѣйствій: сегодня князь совѣтовался съ одними лицами, завтра съ другими. Она не была высшей инстанціей управленія или суда, имѣющей подъ собою низшія инстанціи. Въ царскомъ періодѣ изъ этой думы образовалась Боярская

Дума—болѣе или менѣе опредѣлившееся и постоянное центральное учрежденіе, завѣдывавшее важнѣйшими государственными дѣлами; но такого значенія Княжеская Дума не имѣла; это было неопредѣленное по формѣ совѣщаніе князя съ своей дружиною.

Государственныя учрежденія царскаго періода до XVIII вѣка.

Литература. Тѣ же курсы по исторіи русскаго права. Важнѣйшія **монографіи: А. Градовскій,** Исторія мѣстнаго управленія. Уѣздъ московскаго государства. СПБ. 1868. Здѣсь есть цѣлыя главы, посвященныя центральному управленію. **Ключевскій,** Боярская дума. М. 1883.

Въ царскомъ періодѣ нашей исторіи характеръ и органы управленія измѣняются. Появляются учрежденія, получающія болѣе опредѣленный кругъ дѣятельности. Между центральными учрежденіями обозначились двѣ инстанціи. 1) Высшей инстанціей была Боярская Дума. Боярская Дума была совѣтомъ Царя по высшимъ дѣламъ государственнаго управленія. Учрежденіе это ведетъ свое начало отъ исконнаго обычая прежнихъ князей совѣтоваться о дѣлахъ съ своей дружиной. Боярская Дума имѣла бо́льшую опредѣленность въ своемъ устройствѣ. Это уже было постоянное учрежденіе съ опредѣленной организаціей. Членами Думы были бояре, окольничіе и думные дворяне. Царская Дума имѣла свою обширную канцелярію—столы и повытья, гдѣ было весьма много служащихъ. Компетенція Думы, т. е. сумма дѣлъ, ей подвѣдомственныхъ, не была строго опредѣлена. Въ ней обсуждались, во первыхъ, всѣ тѣ дѣла, которыя были предложены на ея обсужденіе царскою властью—дѣла законодательства и управленія, во вторыхъ, дѣла, вносимыя изъ приказовъ—какъ по обыкновенному теченію ихъ, такъ и по жалобамъ на приказы. Дѣла эти были большею частью характера судебнаго. Степень власти Думы также не была опредѣлена съ достаточной точностью; по однимъ дѣламъ голосъ ея былъ рѣшительный, а по другимъ дѣламъ совѣщательный. Форма опредѣленій Думы лучше всего характеризуетъ ея значеніе: „Великій Государь приказалъ и бояре приговорили". 2) Низшія инстанціи центральнаго управленія чаще всего носили названіе приказовъ, но иногда употреблялись и другія: палата, губа, дворъ, треть и четь. Приказы начинаютъ возникать съ Іоанна III-го. О древнѣйшемъ изъ нихъ—Холопьемъ Судѣ—встрѣчаются упоминанія еще въ XV в. Но самое слово приказъ въ значеніи присутственнаго мѣста встрѣчается только въ царствованіе Василія Ивановича (7 лѣтъ по смерти Іоанна III-го).

Съ объединеніемъ Руси и установленіемъ единодержавія въ Москвѣ сосредоточилась масса дѣлъ административныхъ и судебныхъ. Къ дѣламъ этимъ московскіе цари приставляли своихъ служилыхъ людей, приказывая завѣдывать ими. Лица, приставленныя къ дѣламъ, имѣли значеніе царскихъ приказчиковъ. По мѣрѣ расширенія ихъ административныхъ и судебныхъ занятій при нихъ начали возникать канцеляріи. Такимъ образомъ составились приказы, главные органы центральнаго управленія въ царскій періодъ нашей исторіи. XVI и XVII вѣка были временемъ особеннаго развитія приказной системы. Первоначальное названіе приказовъ—чети, четверти. Исторіей образованія приказовъ объясняется и личный характеръ, которымъ они были проникнуты. Въ названіи нѣкоторыхъ приказовъ по именамъ лицъ, ими завѣдывающихъ, мы видимъ наглядное историческое свидѣтельство такого значенія приказовъ (такъ, напр., была четверть дьяка Варѳоломея Иванова, четверти дьяковъ Вахрамѣева, Пѣтелина и Щелкалова). Этимъ личнымъ характеромъ можетъ быть объяснено непостоянство приказовъ: ихъ безпрерывное уничтоженіе, возстановленіе и соединеніе съ другими. Это обыкновенно дѣлалось съ перемѣною тѣхъ лицъ, которыя завѣдывали приказами. Отсюда же происходилъ безпорядокъ и отсутствіе системы и постоянства въ распредѣленіи дѣлъ между ними. Къ концу XVII вѣка личный характеръ приказовъ начинаетъ сглаживаться и въ распредѣленіи дѣлъ между приказами мы замѣчаемъ бо́льшую правильность и опредѣленность. Одновременно съ приказами, носящими характеръ *личнаго порученія*, мы видимъ и приказы, которые основаны на началѣ *территоріальномъ;* среди приказовъ выдвигаются такіе, которые имѣютъ въ своемъ вѣдѣніи только опредѣленную часть государства по разнымъ вѣтвямъ управленія или по одной судной части. Такими приказами были, во первыхъ—приказы, завѣдывавшіе въ извѣстныхъ областяхъ разными вѣтвями управленія: четверти Галицкая, Костромская, Владимірская; приказы Смоленскій, Литовскій, Малороссійскій и др.; во вторыхъ, завѣдывавшіе въ извѣстныхъ областяхъ судебными дѣлами: Московскій, Рязанскій и другіе судебные приказы. Кромѣ начала территоріальнаго мы видимъ и появленіе другого начала въ распредѣленіи дѣлъ. Еще въ царскомъ періодѣ начинаетъ развиваться логическая система. Мы видимъ приказы, которые завѣдуютъ извѣстнымъ родомъ дѣлъ: Посольскій, Разбойный, Разрядный, Помѣстный, Большой Казны, Стрѣлецкій, Рейтарскій, Монастырскій и т. п.

Наконецъ, къ концу царскаго періода, въ организацію приказовъ начинаетъ проникать и *сословное начало;* для служилыхъ—главными приказами были приказы—Разрядный и Помѣстный; для духовенства—Монастырскій приказъ; для крестьянъ помѣщичьихъ—Помѣстный, для дворовыхъ—приказъ Большого Двора, Конюшенный, Ловчій, Сокольничій, и т. д.; для посадскихъ—приказъ Большой Казны, Стрѣлецкій и другіе. Всѣ эти раздѣленія возникли безъ всякаго плана, поэтому въ концѣ XVII в. отношенія между приказами весьма запутаны. Въ ихъ организаціи смѣшивались 3 начала: начало сословности, логическое распредѣленіе по роду дѣлъ и начало территоріальности. Строгаго проведенія какого-либо одного принципа въ организаціи приказовъ не было. Напр., Разрядный приказъ кромѣ своей строго опредѣленной сферы дѣятельности (завѣдываніе военною службою служилыхъ людей) завѣдывалъ еще и извѣстными городами. Число приказовъ постоянно измѣнялось. У Котошихина описано 42 такихъ приказа, но иногда число это было больше и доходило до 70. То обстоятельство, что нѣкоторые приказы состояли изъ нѣсколькихъ судей, дало поводъ предполагать, что отправленіе дѣлъ въ нихъ было коллегіальное. Но въ настоящее время господствующій въ наукѣ взглядъ иной. Болѣе тщательное разсмотрѣніе московскихъ приказовъ повело къ тому заключенію, что приказы были учрежденіями единоличными; дѣла въ нихъ рѣшались обыкновенно однимъ главнымъ лицомъ; ему принадлежалъ рѣшительный голосъ, а товарищи его имѣли только голосъ совѣщательный [1]).

Исторія центральныхъ учрежденій въ XVIII в.

Литература. Сочиненія *общія*, обнимающія весь періодъ: **А. Градовскій,** Высшая администрація Россіи въ XVIII в. и генералъ-прокуроры. СПБ. 1866. **А. Романовичъ-Славатинскій,** Пособіе къ изученію русскаго государственнаго права по методу историко-догматическому. Вып. II. Кіевъ. 1871. **В. Щегловъ,** Государственный Совѣтъ въ Россіи. Ярославль. 1892. Болѣе *частныя* монографіи: **С. Петровскій,** О Сенатѣ въ царствованіе Петра Великаго. Москва. 1875. **А. Филипповъ,** Исторія Сената въ правленіе Верховнаго Тайнаго Совѣта. Юрьевъ. 1895. **Д. Корсаковъ,** Воцареніе Императрицы Анны Іоанновны. Казань. 1880. **П. Милюковъ,** Государственное хозяйство Россіи въ первой четверти XVIII ст. СПБ. 1892. **В. Латкинъ,** Законодательныя комиссіи въ XVIII в. СПБ. 1887.

Время Петра Великаго есть время реформъ въ организаціи государственныхъ учрежденій. Петръ Великій и его ближайшіе

[1]) *Владимірскій-Будановъ.* Обзоръ, вып. I, стр. 158—159.

сподвижники были проникнуты идеей неограниченной монархической власти, находившей свое теоретическое оправданіе въ соч. Гоббса, Вольфа, Пуффендорфа и другихъ. Еще до стрѣлецкаго мятежа 1698 года Петръ Великій, по словамъ иностранцевъ, отмѣнилъ формулу „Царь указалъ и бояре приговорили“ и всѣ постановленія, хотя бы послѣдовавшія по разсмотрѣніи дѣла боярами, издаются въ видѣ указовъ государя. Старая Боярская Дума, какъ учрежденіе, приходитъ въ упадокъ, хотя до самаго учрежденія Сената въ управленіи, особенно въ отсутствіе государя, участвуютъ бояре. Старая Боярская Дума незамѣтно исчезла. Не видно, что бы она когда нибудь формально была отмѣнена. Вмѣсто Думы дѣйствуютъ ближайшіе помощники государя—„министры“, которые собираются въ такъ называемыя „боярскія консиліи“. Какъ нерѣдко бывало и у другихъ дѣятельныхъ государей, при Петрѣ получила особенное значеніе его собственная канцелярія—„Ближняя Канцелярія“, во главѣ которой былъ поставленъ Никита Моисеевичъ Зотовъ. Эта канцелярія, судя по указанію одного изъ документовъ, учреждена въ 1701 г. Въ этой канцеляріи происходили и съѣзды министровъ на консиліи; черезъ эту канцелярію издавались указы; здѣсь сосредоточивался контроль за поступленіемъ и расходованіемъ государственныхъ средствъ; здѣсь, наконецъ, составлялись государственныя росписи доходовъ и расходовъ. Такія росписи дошли до насъ съ 1701-го по 1709-й годъ.

Старая запутанная система приказовъ въ первую половину царствованія Петра запутывается еще болѣе. Возникаютъ многіе новые приказы—Адмиралтейскій, Преображенскій (сыскной), Аптекарскій и другіе. Установлена московская Ратуша. Многіе старые приказы теряютъ значеніе. Даже съ грѣхомъ пополамъ достигнутая централизація въ Москвѣ доходовъ была нарушена. Въ 1708 г. всѣ полки были расписаны по 8 губерніямъ, и эти губерніи отсылали требуемое для полковъ содержаніе прямо въ эти полки, на мѣсто ихъ стоянки. При полкахъ всегда находились комиссары отъ губерній, на счетъ которыхъ они содержались. Систематическія реформы въ устройствѣ органовъ центральнаго управленія послѣдовали не ранѣе второго десятилѣтія XVIII в. Прежде всего учреждается Сенатъ. Отправляясь въ походъ противъ Турціи въ 1711 году, Петръ В. приказалъ восьми сановникамъ вѣдать государство во все время его отсутствія. Это правительствующее учрежденіе названо было Управительнымъ

Сенатомъ. Такимъ образомъ, первоначальное учрежденіе Сената произошло въ силу необходимости. Сенатъ имѣлъ бо́льшую степень власти, чѣмъ Дума; онъ заботился о финансахъ, о военной организаціи, надзиралъ за всѣми судебными учрежденіями и даже не былъ лишенъ нѣкоторой законодательной власти: онъ могъ издавать указы общаго значенія, которые однако имѣли силу только до возвращенія государя изъ похода. По возвращеніи Петра, это учрежденіе не перестало дѣйствовать. Это было высшее учрежденіе по дѣламъ законодательства, суда и управленія, насколько это было согласимо съ личной дѣятельностью Петра. Напротивъ, его кругъ дѣятельности можетъ быть выраженъ словами одного изъ указовъ Петра; онъ долженъ былъ „всемѣрно стараться все доброе простирать, а вредное отвращать“. При Сенатѣ, съ самаго начала его учрежденія, состояло по 2 комиссара отъ каждой губерніи, которые должны были извѣщать Сенатъ о ходѣ дѣлъ въ губерніяхъ и передавать въ губерніи сенатскіе указы. Окончательную организацію Сенатъ получилъ не ранѣе, какъ по устройствѣ коллегій (1718 — 1720). Первоначально президенты устроенныхъ коллегій входили въ составъ Сената. Впослѣдствіи (съ 1722 г.), однако, Петръ В. велѣлъ оставить въ Сенатѣ только президентовъ Иностранной коллегіи, Воинской, Адмиралтействъ-коллегіи и Бергъ-коллегіи; въ остальныя коллегіи, вмѣсто сенаторовъ, президентами назначены другія, менѣе видныя лица. Сдѣлано это было для того, чтобы сенаторы „смотрѣли надъ коллегіями, яко свободные отъ нихъ; а нынѣ сами будучи въ оныхъ, какъ могутъ сами себя судить“. Тогда же установлена была должность герольдмейстера, котораго обязанность была наблюдать за исправностью службы дворянъ и вести имъ списки, и должность рекетмейстера (maître des requêtes), который предварительно разсматривалъ жалобы по судебнымъ дѣламъ на коллегіи и по однимъ дѣлалъ докладъ самому государю, а другія сообщалъ въ Сенатъ. Наконецъ, въ томъ же 1722 учреждена при Сенатѣ должность генералъ-прокурора, который въ указѣ названъ „окомъ государевымъ и стряпчимъ о дѣлахъ государственныхъ“. Учрежденіемъ должности генералъ-прокурора при Сенатѣ было завершено устройство Сената и коллегій.

Хотя первоначальное установленіе Сената носитъ случайный характеръ, но дальнѣйшее его существованіе, въ нѣсколько измѣненномъ видѣ, входило въ цѣлый систематическій планъ преобразованія центральныхъ учрежденій.

Во время войны со шведами и своихъ путешествій въ Западную Европу Петръ Великій ознакомился съ тамошними административными порядками и рѣшилъ выработать и для Россіи планъ системы коллегіальныхъ учрежденій.

Уже съ 1711 года онъ начинаетъ хлопотать о томъ, чтобы достать списки съ шведскихъ, англійскихъ и другихъ уставовъ и найти подходящихъ людей, какъ для выработки самой системы коллегій, такъ и для служенія въ нихъ. Особенно значительное участіе въ выработкѣ коллегіальнаго устройства принимали Фикъ, Брюсъ и Люберасъ. Голштинецъ Фикъ былъ рекомендованъ голштинскимъ министромъ Бассевичемъ, какъ человѣкъ „зѣло способный и въ свейскихъ (шведскихъ) коллегіяхъ и правахъ весьма искусный“. Въ 1715 году онъ былъ принятъ Петромъ на службу и нѣсколько разъ былъ тайкомъ отправляемъ въ Швецію для изученія шведскихъ уставовъ. Онъ привезъ оттуда нѣсколько записокъ съ описаніемъ шведскихъ учрежденій. Другое лицо, работавшее много по устройству коллегій, а въ особенности Коммерцъ- и Мануфактуръ-коллегій—былъ силезскій баронъ Люберасъ. Самъ Петръ въ особенности занимался устройствомъ Адмиралтействъ-коллегіи. Между письмами Лейбница къ Петру В. и къ русскимъ государственнымъ людямъ сохранилась записка о введеніи въ Россіи 9 коллегій съ подробнымъ описаніемъ коллегіи народнаго образованія. Хотя довольно частыя сношенія Лейбница съ Петромъ и нѣкоторыми русскими государственными людьми (Головкинымъ, Шафировымъ) не подлежатъ сомнѣнію, но принадлежность записки о коллегіяхъ Лейбницу не достаточно доказана и во всякомъ случаѣ неизвѣстно, имѣла ли она вліяніе на ходъ предварительныхъ работъ о введеніи коллегій [1]). Коллегіи были учреждены не сразу. Сначала (конецъ 1717 и начало 1718 г.) былъ назначенъ главный персоналъ коллегій. Коллегіямъ велѣно самимъ сочинить свои уставы, а для этого „брать вѣдомости и справки у Фика, которыя онъ вывезъ изъ Швеціи“. Коллегіямъ было велѣно сочинить уставы на подобіе шведскихъ, „а такіе пункты, которые въ шведскомъ регламентѣ не удобны или съ ситуаціей сего государства не сходны и оные ставить по своему разсужденію“. Составленіе и утвержденіе Петромъ этихъ регла-

[1]) См. различныя мнѣнія о томъ, принадлежитъ ли записка о коллегіяхъ Лейбницу, у *П. Милюкова* (стр. 567—8) и у *В. Герье* Сборникъ писемъ и меморіаловъ Лейбница, стр. XXIV.

ментовъ заняло два года и только въ 1720 году всѣ коллегіи были открыты. Въ 1820 году былъ изданъ общій для всѣхъ коллегій (генеральный) регламентъ, который опредѣлилъ правила дѣлопроизводства этихъ коллегій. Всѣхъ коллегій, кромѣ Главнаго Магистрата, учрежденнаго въ 1720 г. на подобіе коллегій, но съ участіемъ членовъ, выбираемыхъ пожизненно отъ посадскихъ людей и духовной коллегіи (Святѣйшаго Синода), открытой 21 Января 1721 г., въ этотъ періодъ было образовано одиннадцать. 1 Военная, 2 Морская, 3 Иностранная, 4 Каммеръ-коллегія (завѣдуетъ государственными доходами), 5 Штатсъ-конторъ-коллегія (завѣдуетъ расходами), 6 Ревизіонъ-коллегія (счетный контроль), 7 Юстицъ-коллегія (судебныя дѣла за исключеніемъ вотчинныхъ), 8 Вотчинная коллегія, 9 Коммерцъ-коллегія, 10 Мануфактуръ-коллегія и 11 Бергъ-коллегія. Ревизіонъ-коллегія, впрочемъ, вскорѣ была присоединена къ Сенату, такъ какъ она „одно съ нимъ дѣло дѣлаетъ“.

Регламентъ духовной коллегіи 21 Января 1721 очень любопытенъ. Въ немъ Петръ Великій объясняетъ причины, почему онъ власть патріарха счелъ необходимымъ замѣнить коллегіей. Здѣсь же приводятся разныя теоретическія основанія, вслѣдствіе которыхъ онъ управленіе коллегіальное предпочитаетъ единоличному. Вотъ эти основанія: 1) Въ коллегіи вслѣдствіе разносторонняго разсмотрѣнія лучше выясняется истина, чѣмъ при разсмотрѣніи дѣла однимъ лицомъ. 2) Тамъ, гдѣ рѣшеніе дѣла принадлежитъ коллегіи, и авторитетъ этого рѣшенія въ обществѣ больше. 3) При коллегіальномъ управленіи не бываетъ остановокъ вслѣдствіе болѣзни и другихъ помѣхъ для должностного лица, такъ какъ всегда найдется достаточно лицъ, имѣющихъ возможность присутствовать. 4) Въ особенности отмѣчается то, что въ коллегіи меньше простора пристрастію, коварству и лихоимному суду, такъ какъ каждый членъ коллегіи дѣйствуетъ подъ контролемъ своихъ товарищей. 5) „Коллегіумъ свободнѣйшій духъ въ себѣ имѣетъ къ правосудію, а не тако бо яко же единоличный правитель—гнѣва сильныхъ боится“. Наконецъ 6-й, послѣдній мотивъ, также не маловажный, заключается въ томъ, что Петръ Великій видитъ въ коллегіи школу для приготовленія правителей; каждый новый человѣкъ, вступая въ коллегію, застаетъ здѣсь опытныхъ товарищей, которые могутъ содѣйствовать ему въ пріобрѣтеніи навыка въ дѣлахъ, единоличный же правитель, при малоопытности, попадаетъ въ руки докладчиковъ.

Такова точка зрѣнія Петра Великаго на коллегіальное управленіе. Всѣ приводимые имъ доводы имѣютъ значеніе и въ настоящее время, но они слишкомъ абсолютны. — Коллегія есть наиболѣе удобная форма для суда, особенно въ дѣлахъ важныхъ и сложныхъ, въ административныхъ же дѣлахъ нерѣдко болѣе пригодна единоличная форма учрежденій.

Организація коллегій и Сената завершена была установленіемъ органовъ надзора. Сначала, черезъ нѣсколько дней послѣ учрежденія Сената, была организована система тайнаго надзора. При Сенатѣ состоялъ оберъ-фискалъ съ четырьмя фискалами. Ему подчинялись провинціальные фискалы по провинціямъ и городовые фискалы по городамъ. Обязанность этихъ фискаловъ состояла въ томъ, чтобы тайно провѣдывать, нѣтъ ли гдѣ злоупотребленій и убытка казнѣ. Этотъ надзоръ былъ тягостенъ для лицъ, которыя съ нимъ соприкасались. Надо прибавить, что фискалы, по существу своей должности, не отличались нравственными достоинствами и часто недобросовѣстно пользовались своимъ положеніемъ. Петръ Великій самъ говорилъ, что „чинъ фискаловъ весьма тяжелъ и ненавидимъ“. Однако фискальное учрежденіе продолжало существовать во все царствованіе Петра и хотя особеннаго развитія не получило, но формально было отмѣнено только при Екатеринѣ II. Въ 1722 году наряду съ системой тайнаго надзора учреждена система явнаго надзора — прокуратура. При Сенатѣ учреждена должность генералъ-прокурора и его помощника оберъ-прокурора, а при коллегіяхъ должности прокуроровъ. Обязанность прокуроровъ была—присутствовать въ засѣданіяхъ, слѣдить, какъ за правильностью дѣлопроизводства, такъ и за законностью рѣшеній и, въ случаѣ надобности, заявлять протестъ. Генералъ-прокурору подчинена канцелярія Сената.

Въ 1722 году отъ Сената и коллегій учреждены конторы въ Москвѣ.

Такимъ образомъ въ 1722 году была закончена строгая система коллегій съ высшей коллегіей—Сенатомъ во главѣ. Нельзя не признать нѣкоторыхъ значительныхъ достоинствъ этой системы сравнительно съ порядками московской эпохи. Установленіе коллегіальнаго рѣшенія дѣлъ во многихъ случаяхъ имѣло преимущество надъ порядками московскихъ приказовъ. Въ судебныхъ учрежденіяхъ и въ самомъ Сенатѣ это начало, установленное при Петрѣ Великомъ, существуетъ и понынѣ. Дѣла распредѣлены были по ихъ роду и притомъ между меньшимъ числомъ учреж-

деній. Прокуратура, введенная Петромъ Великимъ, и до сихъ поръ сохраняетъ свое значеніе. Наконецъ нельзя не признать, что правила канцелярскаго дѣлопроизводства, — составленіе протоколовъ, регистрація бумагъ — отмѣчающія каждый шагъ въ веденіи дѣла, и до сихъ поръ составляютъ необходимую рутину дѣлопроизводства. Конечно, нельзя считать преобладаніе письменной формы производства выгодной стороной петровскихъ учрежденій, но она уже была подготовлена московскими приказами.

Не смотря на всю кажущуюся стройность системы центральныхъ учрежденій, введенныхъ Петромъ Великимъ, она тотчасъ же послѣ его смерти начала разрушаться. Петровскій Сенатъ являлся средоточіемъ всѣхъ властей. Онъ былъ и высшимъ законосовѣщательнымъ и высшимъ правительственнымъ мѣстомъ, высшей судебной и контролирующей инстанціей. Здѣсь сосредоточивались и такія дѣла, которыя Сенатъ рѣшалъ собственной властью на основаніи существующихъ законовъ, и такія дѣла, законодательныя и высшія правительственныя, которыя только подготовлялись для рѣшенія самимъ государемъ. Все XVIII столѣтіе проходитъ въ сознательномъ и безсознательномъ стремленіи низвести Сенатъ къ роли высшаго учрежденія, рѣшающаго на основаніи существующихъ законовъ и охраняющаго силу законовъ, то есть къ роли учрежденія судебнаго и контролирующаго. Законодательная и высшая правительственная власть постоянно переходила къ лицамъ, окружавшимъ государей, знавшимъ ихъ виды и пользовавшимся ихъ довѣріемъ, или къ совѣтамъ, составленнымъ изъ этихъ лицъ. Въ XVIII вѣкѣ постоянно то возникаютъ, то исчезаютъ совѣты различныхъ названій, изъ ближайшихъ совѣтниковъ государей. Таковы были Верховный Тайный Совѣтъ при Екатеринѣ I, Петрѣ II, и въ началѣ царствованія Анны Іоанновны, Кабинетъ при той же Императрицѣ и другіе. Къ такой же цѣли, образовать постоянныя совѣщательныя при монархѣ учрежденія по дѣламъ законодательства и высшаго управленія, стремились проэкты Воронцова при Петрѣ III и Панина при Екатеринѣ II. Екатерина II, создавъ въ 1767 г. для законодательныхъ работъ большую комиссію по составленію уложенія, показала свое рѣшительное намѣреніе въ законодательныхъ вопросахъ обойтись безъ участія Сената.

И такъ, первое измѣненіе въ системѣ петровскихъ учрежденій состояло въ томъ, что Сенатъ пересталъ быть совѣщательнымъ при государѣ органомъ по дѣламъ законодательства и управленія.

Исключеніемъ является время Елисаветы Петровны, когда Сенату было дано его прежнее положеніе.

Вторая перемѣна состоитъ въ упадкѣ коллегіальнаго начала въ управленіи. Лица, стоявшія во главѣ коллегій, въ особенности коллегій воинской, адмиралтейской и иностранной, сильныя своимъ вліяніемъ у государей, господствовали надъ коллегіями и нерѣдко выходили изъ-подъ контроля Сената. Сами государи рѣдко когда были склонны важныя административныя, а еще менѣе политическія дѣла волочить по всѣмъ правиламъ коллежскаго обряда. Во времена Екатерины многія коллегіи формально уничтожаются и въ управленіе все болѣе и болѣе проникаетъ начало единоличное.

Такъ какъ высшій надзоръ за коллегіями сосредоточивался у генералъ-прокурора Сената, то значеніе генералъ-прокурора возростаетъ. Его вліяніе простирается почти на всѣ учрежденія, за исключеніемъ вѣдомствъ военнаго, морского и иностранныхъ дѣлъ, во главѣ которыхъ всегда стояли пользующіяся довѣріемъ государей и сильныя своимъ вліяніемъ лица. Генералъ-прокуроръ къ концу XVIII в. соединяетъ въ себѣ права и обязанности 3-хъ министровъ—юстиціи, внутреннихъ дѣлъ и финансовъ.

Послѣ этихъ общихъ указаній перейдемъ къ болѣе подробному разсмотрѣнію исторіи центральныхъ учрежденій Россіи въ XVIII в.

Вскорѣ послѣ смерти Петра, при Екатеринѣ образуется *Верховный Тайный Совѣтъ* изъ наиболѣе видныхъ новыхъ людей петровскаго времени и нѣкоторыхъ членовъ старой породной аристократіи. 8 февраля 1726 г. состоялся указъ объ учрежденіи этого совѣта изъ слѣдующихъ лицъ: кн. Меншикова, графа Апраксина, канцлера Головкина, графа Толстого, князя Голицына и Остермана. Вскорѣ послѣ того былъ сдѣланъ членомъ Верховнаго Тайнаго Совѣта принцъ голштинскій, женатый на дочери Екатерины Аннѣ. Предсѣдательницей Совѣта считалась сама императрица. Герцогъ голштинскій въ засѣданіи 13 февраля 1716 сообщилъ, что Совѣтъ „не есть особое судилище, а только собраніе къ облегченію бремени императрицы, которая сама засѣдаетъ въ немъ“. Сенатъ и коллегіи, не исключая и 3-хъ главныхъ, поставлены по отношенію къ нему въ подчиненное положеніе. Верховный Тайный Совѣтъ разсматриваетъ апелляціи на Сенатъ и надзираетъ за его дѣятельностью. Сенатъ и коллегіи оставлены въ томъ видѣ, какой они имѣли при Петрѣ, но „въ дѣлахъ вящшей важности о чемъ устава и опредѣленій не имѣется, или которыя собственному

Е. И. В. рѣшенію подлежатъ", Сенатъ долженъ подавать свое мнѣніе въ Тайный Совѣтъ; „новыя подати или какія либо иныя новыя учрежденія имѣютъ быть опредѣлены въ Верховномъ Тайномъ Совѣтѣ". Такимъ образомъ высшая правительственная и законодательная дѣятельность переходитъ въ Верховный Тайный Совѣтъ. У Сената титулъ „правительствующій" замѣняется титуломъ „высокій". Титулъ „правительствующій" у Синода также замѣняется титуломъ „святѣйшій". Должность генералъ-прокурора при Сенатѣ, состоявшаго посредникомъ между Сенатомъ и верховною властью, была уничтожена. Совѣтъ разсматриваетъ и нѣкоторыя судебныя дѣла исключительнаго характера, по которымъ считалось необходимымъ рѣшеніе самой императрицы. Дѣятельность Верховнаго Тайнаго Совѣта была значительна и плодотворна [1]).

Верховный Совѣтъ продолжалъ свою дѣятельность и въ царствованіе Петра II, съ тою только разницею, что въ его составъ вошли новые члены и что породные люди успѣли вытѣснить Меншикова и сослать его въ Березовъ.

Послѣ смерти Петра II и во время составленія извѣстныхъ „кондицій" Верховный Тайный Совѣтъ состоялъ изъ 4 Долгорукихъ, 2 Голицыныхъ, канцлера Головкина и Остермана. Такимъ образомъ Верховный Тайный Совѣтъ, по своему составу, получилъ болѣе аристократическій характеръ. Преобладаніе получили Долгоруковы и Голицыны.

Разорвавши „кондиціи", Анна Іоанновна тотчасъ же уничтожила Верховный Тайный Совѣтъ и возстановила прежнее положеніе Сената. Императрица въ первое время старалась внести въ организацію Сената нѣкоторыя улучшенія. Возстановлена была должность генералъ-прокурора. Сенатъ былъ раздѣленъ на 5 аппартаментовъ, имѣющихъ, впрочемъ, значеніе только подготовительныхъ комиссій и ничего не рѣшавшихъ окончательно. Торжество Сената было, однако, непродолжительно. По мысли Остермана, 10 ноября 1731 г. учрежденъ *Кабинетъ*. Онъ состоялъ подъ предсѣдательствомъ императрицы изъ канцлера графа Головкина, князя Черкасскаго и графа Остермана. Впослѣдствіи, въ составъ его вошли и другія лица—Ягужинскій и Волынскій. Главнымъ руководителемъ и душею его былъ Остерманъ, который вмѣстѣ съ извѣстнымъ Бирономъ

---

[1]) Смотри подробное описаніе этой дѣятельности у *Щепова*, Государственный Совѣтъ ст. 531—609, и *Корсакова*, Воцареніе императрицы Анны Іоанновны. Введеніе, стр. VI—VII.

и дипломатомъ Левенвольде составляли, какъ выражается Лефортъ, тріумвиратъ вліятельнѣйшихъ въ управленіи нѣмцевъ. Кабинетъ занялъ почти такое же положеніе, какое занималъ раньше Верховный Тайный Совѣтъ. Только лица были иныя. Кабинетъ, какъ и Верховный Совѣтъ, былъ учрежденъ „для лучшаго и порядочнѣйшаго отправленія всѣхъ государственныхъ дѣлъ, собственному Ея И. В. всемилостивѣйшему рѣшенію подлежащихъ". Въ такомъ видѣ Кабинетъ существовалъ во все время царствованія Анны Іоанновны и въ регентство Анны Леопольдовны до низверженія Бирона. Правда, къ концу царствованіи Анны Іоанновны мы замѣчаемъ нѣсколько большее вниманіе къ Сенату. Между прочимъ возстановлена во второй разъ должность генералъ-прокурора, уничтоженная при образованіи Кабинета. Съ паденіемъ Бирона и уничтоженіемъ Кабинета сущность дѣла не измѣняется—является новый совѣтъ съ такимъ же значеніемъ, но съ другимъ названіемъ „конспиліи кабинетъ-министровъ", главную роль въ которыхъ занимали фельдмаршалъ Минихъ, Головкинъ, Черкасскій и неизбѣжный графъ Остерманъ.

Съ воцареніемъ Елизаветы Петровны Минихъ, Остерманъ и другіе вліятельные нѣмцы были удалены. Наоборотъ, получила большое значеніе русская партія, во главѣ которой стояли Воронцовъ, Бестужевъ и братья Шуваловы. Елизавета рѣшила возстановить Сенатъ въ его прежнемъ значеніи, и дѣйствительно, Сенатъ въ царствованіе Елизаветы Петровны сталъ на такую высоту, какой онъ не достигалъ никогда. Сенатъ пріобрѣлъ такую силу, что на время даже присвоилъ себѣ право самоизбранія на вакантныя мѣста. Онъ издавалъ указы несомнѣнно законодательнаго характера. Такъ, онъ увеличивалъ и уменьшалъ налоги, производилъ измѣненія въ мѣстной администраціи. Чрезвычайно обширна была дѣятельность Сената по предметамъ внутренняго управленія—относительно торговли, мануфактуръ, безопасности и народнаго образованія. Московскій университетъ, основанный въ 1754 году, былъ подчиненъ Сенату. Возможность такой широкой дѣятельности Сената объясняется 1) недѣятельнымъ характеромъ самой императрицы и 2) личнымъ вліяніемъ, которое умѣли пріобрѣсти въ Сенатѣ нѣкоторыя лица, какъ, напр., Шуваловы, пользовавшіеся вмѣстѣ съ тѣмъ и расположеніемъ императрицы.

Несмотря на такое значеніе Сената, его вліяніе иногда подрывалось *Конференціей при Высочайшемъ Дворѣ*, учрежденной при самомъ началѣ царствованія изъ нѣкоторыхъ ближайшихъ

лицъ, и, отчасти, личнымъ кабинетомъ Елизаветы Петровны, въ которомъ дѣйствовали также наиболѣе интимные совѣтники (случайные или припадочные люди, какъ ихъ называли тогда). Конференція имѣетъ несомнѣнную традиціонную связь съ прежними ближайшими совѣтами. Въ первую половину царствованія, Конференція занимается преимущественно иностранными дѣлами, но къ концу царствованія Елизаветы эта Конференція, въ которой главную роль играетъ Бестужевъ, получаетъ большое значеніе. Она стала высшей совѣщательной коллегіей при императрицѣ по вопросамъ законодательства и управленія. Она становится вновь, до нѣкоторой степени, между Сенатомъ и императрицей и этимъ напоминаетъ прежніе совѣты.

Императоръ Петръ III Ѳеодоровичъ, по восшествіи на престолъ (15 Дек. 1761 г.), хотѣлъ было закрыть Конференцію, но графъ Воронцовъ убѣдилъ его ее оставить и представилъ проэктъ ея новаго устройства. Въ этомъ проэктѣ предполагалось у Сената отнять всѣ дѣла законодательныя и чисто правительственныя, ограничивъ его дѣятельность судомъ и контролемъ надъ органами управленія. „Обязанность Сената крайнее и главнѣйшее раченіе къ тому устремить, чтобы законы неотмѣнно полную свою сохранили силу...чтобы правосудіе наблюдалось въ полной его мѣрѣ, безъ всякаго лицепріятія...чтобы всѣ коллегіи, канцеляріи и присутственныя мѣста, каждое исполняло прямую токмо и существенную ихъ должность и чтобы никакое мѣсто въ дѣла другихъ мѣстъ не вмѣшивалось...Сенатъ не долженъ рѣшать дѣлъ, на которыя нѣтъ прямаго закона...“ Конференція была Петромъ III оставлена, но не на долго. Въ 1761 г. вмѣсто нея образованъ *Совѣтъ*, съ другимъ составомъ лицъ, болѣе раздѣлявшихъ пристрастіе Петра III къ нѣмцамъ (2 голштинскихъ принца Георгъ и Петръ Августъ, графъ Миних, генералъ-фельдмаршалъ Вильбоа, графъ Воронцовъ и другіе). Секретаремъ этого Совѣта назначенъ Волковъ, игравшій въ это кратковременное царствованіе большую роль. Сенату было запрещено „безъ Высочайшей аппробаціи издавать указы, кои въ нѣкоторый законъ, или хотя въ подтвержденіе прежнихъ служатъ“. Двѣ коллегіи, предметъ особеннаго вниманія Петра III, воинская и адмиралтейская были изъяты отъ подчиненія Сенату и посылали свои доклады прямо Императору. За то выдвигалась на первый планъ судебная дѣятельность Сената. Для ускоренія производства судебныхъ дѣлъ былъ созданъ при немъ еще одинъ судебный департаментъ.

Такимъ образомъ, довольно рано, еще до Екатерины II, слагается и, за исключеніемъ первой половины царствованія Елизаветы Петровны, послѣдовательно проводится мысль, что Сенатъ долженъ быть ограниченъ ролью судебнаго и контролирующаго учрежденія, что административная власть, если иногда и предоставляется ему, то только тогда, когда дѣло идетъ о простомъ примѣненіи точнаго закона — напр. разрѣшеніе споровъ между учрежденіями о компетенціи, что вся же свободная (дискреціонная) правительственная дѣятельность и дѣятельность законодательная должна быть предоставлена инымъ учрежденіямъ—совѣтамъ или отдѣльнымъ должностнымъ лицамъ.

Переходимъ къ царствованію Екатерины II.

Само собою разумѣется, что умная и дѣятельная Екатерина II, умѣвшая выбирать способныхъ государственныхъ людей, не склонна была все законодательство и государственное управленіе отдать Сенату, который, по ея мнѣнію, имѣлъ одну неотъемлемую заботу— примѣненіе точнаго закона и охраненіе ихъ силы. Въ секретнѣйшемъ наставленіи князю Вяземскому, генералъ-прокурору Сената она выражала свое неудовольствіе на то, что Сенатъ присвоилъ себѣ власть законодательную и правительственную. „Сенатъ, говоритъ она, „установленъ для *исполненія законовъ* ему предписанныхъ, а онъ часто выдавалъ законы, раздавалъ чины, достоинства, деньги, деревни, однимъ словомъ почти все и утѣснялъ прочія мѣста въ ихъ законахъ и преимуществахъ". Въ 1763 году она раздѣлила Сенатъ на 6 департаментовъ, изъ которыхъ 4 въ Петербургѣ, а 2 въ Москвѣ вмѣсто прежнихъ сенатскихъ конторъ. Что Екатерина не ограничила Сенатъ ролью исключительно *судебнаго* учрежденія въ нынѣшнемъ значеніи этого слова, какъ это полагаютъ нѣкоторые писатели, видно изъ самаго распредѣленія дѣлъ по департаментамъ. Только одинъ 2-й департаментъ въ Петербургѣ былъ исключительно судебный. Изъ Московскихъ департаментовъ одинъ былъ административный, а въ другомъ сосредоточивались дѣла судебныя и по герольдіи. Впослѣдствіи, къ этимъ шести департаментамъ былъ прибавленъ еще межевой департаментъ (1794 г.), образованный изъ межевой экспедиціи, состоявшей при Сенатѣ. Департаменты временъ Екатерины II существенно отличались отъ департаментовъ, образованныхъ при Аннѣ Іоанновнѣ. Они имѣли значеніе самостоятельныхъ учрежденій, рѣшавшихъ дѣла единогласно. Въ случаѣ разногласія, или въ случаѣ протеста оберъ-прокурора дѣла переносились въ

общее собраніе. При 1-мъ департаментѣ состоялъ генералъ-прокуроръ, а при всѣхъ остальныхъ оберъ-прокуроры.

Ближайшіе совѣтники Екатерины II раздѣляли ея мнѣнія по вопросу о роли Сената среди государственныхъ учрежденій. Въ самомъ началѣ царствованія, въ 1762 году, графъ Панинъ представилъ Императрицѣ докладную записку объ устройствѣ Императорскаго Совѣта. Этотъ Совѣтъ онъ предполагалъ устроить подъ предсѣдательствомъ Императрицы изъ 6 персонъ, изъ которыхъ 4 министра. Въ своей запискѣ онъ настаиваетъ на мысли, что въ самодержавной монархіи необходимо такое постоянное учрежденіе для дѣлъ законодательства и высшаго управленія. Главнымъ недостаткомъ прежняго управленія графъ Панинъ считаетъ то, что въ производствѣ дѣлъ дѣйствовала болѣе сила персонъ, нежели власть мѣстъ государственныхъ. Въ сущности этотъ совѣтъ мало чѣмъ отличается отъ прежнихъ совѣтовъ [1]).

Фельдмаршалъ Минихъ, которому въ 1763 году Екатерина поручила составить записку объ устройствѣ высшаго управленія въ Россіи, въ представленной запискѣ также доказываетъ необходимость учрежденія въ Россіи Государственнаго Совѣта, „который наполнилъ бы пустоту между Верховною Властью и Сенатомъ“. Екатерина сначала было согласилась съ проэктомъ Панина и велѣла даже составить къ нему манифестъ, но потомъ дѣло было отложено. Однако, въ теченіе ея царствованія, особенно перваго десятилѣтія, такой совѣтъ, хотя и неоффиціальный, частнымъ образомъ собирался, обыкновенно два раза въ недѣлю.

Въ 1766 г. Екатерина съ истинно государственною дальновидностью и мужествомъ послѣдовала исконному примѣру русскихъ царей и созвала большую комиссію 1767 г. Мужество ей нужно было въ особенности потому, что она вступила на престолъ необычнымъ путемъ. Эта комиссія должна была выработать уложеніе, то есть коренные законы, съ которыми она впослѣдствіи намѣрена была согласовать свои указы. Задача эта, какъ признали наши историки [2]), оказалась выше силъ комиссіи. 531 депутатъ, собранные на сравнительно короткое время изъ разныхъ мѣстностей, нерѣдко изъ полудикихъ окраинъ Россіи, не могли составить

---

[1]) Я не нахожу основаній для мнѣнія, котораго держатся нѣкоторые писатели, напр. С. М. Соловьевъ и В. Щегловъ, что графъ Панинъ имѣлъ въ виду Государственнымъ Совѣтомъ ограничить власть Императрицы. Его мысль весьма близка къ той, на которой основано учрежденіе Государственнаго Совѣта 1810 г.

[2]) *Владимірскій-Будановъ*. Обзоръ исторіи русскаго права, вып. I, стр. 205—6.

уложенія, но за то они сдѣлали другое большое дѣло. Они познакомили правительство съ нуждами и взглядами различныхъ классовъ населенія. Убѣдившись, что большая комиссія не можетъ исполнить возложенную на нее задачу, Екатерина, въ 1768 году, приличнымъ образомъ (по случаю турецкой войны), ее распустила. Въ наказѣ, данномъ этой комиссіи, Екатерина II опредѣленно стоитъ на той точкѣ зрѣнія, что Сенатъ есть учрежденіе, наблюдающее за исполненіемъ законовъ, учрежденіе, охраняющее законность. Она предоставляетъ кромѣ того Сенату право представлять государю, что новый законъ находится въ противорѣчіи съ уложеніемъ[1]). Какъ должно быть составляемо уложеніе, она не говоритъ. На этотъ вопросъ даетъ отвѣтъ самое созваніе большой комиссіи. Признавая вполнѣ русскую монархію монархіей самодержавной, она, для большей основательности коренныхъ законовъ, рѣшила призвать къ участію въ этомъ дѣлѣ депутатовъ. Она знала, что отъ такого участія не можетъ быть вреда ни для самодержавія, ни для общаго блага, а можетъ быть вредъ только для самодержавія бюрократіи.

Въ 1768 году по случаю турецкой войны учрежденъ былъ *Совѣтъ* для обсужденія вопросовъ, относившихся къ веденію войны, и нѣкоторыхъ дѣлъ внутренняго управленія. Этотъ Совѣтъ обыкновенно собирался подъ предсѣдательствомъ самой Императрицы. Онъ дѣйствовалъ въ теченіе всего царствованія Екатерины II. Роль его въ законодательствѣ и управленіи съ теченіемъ времени значительно увеличилась, хотя встрѣчаются законодательные акты, составленные не въ Совѣтѣ, а отдѣльными лицами или комиссіями. Въ государственномъ центральномъ управленіи пріобрѣтаетъ силу личное начало. Не только усиливается начало единоличнаго управленія, но и большинство коллегій въ столицахъ закрывается. Введеніе мѣстныхъ органовъ управленія и сословнаго самоуправленія по учрежденію о губерніяхъ 1775 г. и по жалованнымъ грамотамъ дворянству и городамъ 21 Апрѣля 1785 г. сопровождалось и кореннымъ измѣненіемъ въ устройствѣ центральныхъ учрежденій. Законодательные акты Екатерины о мѣстномъ управленіи основывались на идеѣ децентрализаціи управленія. Она рѣшила оставить въ Петербургѣ только 3 коллегіи—воинскую, адмиралтейскую и иностранныхъ дѣлъ, какъ завѣдующія дѣлами исключительно общегосударственнаго характера. Остальныя коллегіи

[1]) Наказъ Екатерины, глава IV.

она рѣшила закрыть и на мѣсто ихъ основать соотвѣтствующія коллегіи въ каждой губерніи. Такъ, Юстицъ и Вотчинная коллегіи были закрыты, а на мѣсто ихъ въ каждой губерніи учреждены палаты уголовнаго и палаты гражданскаго суда. На мѣсто Камеръ-коллегіи были въ каждой губерніи открыты казенныя палаты. Эти мѣстныя учрежденія подчиняются прямо Сенату и Императрицѣ. Такимъ образомъ петровская система центральныхъ коллегій впервые при Екатеринѣ II была формально разрушена. Въ теченіе 10 лѣтъ, съ 1775 по 1786 г., коллегіи постепенно закрываются.

Всѣ дѣла центральнаго управленія вѣдались такимъ образомъ въ 3-хъ оставшихся коллегіяхъ и въ разныхъ новоучреждаемыхъ конторахъ, комиссіяхъ и другихъ учрежденіяхъ, которыми завѣдывали пользовавшіяся довѣріемъ Екатерины лица, какъ, напр., Бецкій—народнымъ образованіемъ, Орловъ—управленіемъ иностранныхъ колонистовъ. Особенно важное значеніе получила должность генералъ-прокурора. Въ рукахъ его сосредоточивался надзоръ за всѣми коллегіями, а съ уничтоженіемъ коллегій надъ губернскими учрежденіями. Кромѣ того, и это главное, въ его руки перешло центральное управленіе по всѣмъ тѣмъ предметамъ, по которымъ съ уничтоженіемъ коллегій не осталось центральнаго органа, какъ, напр., по финансовому управленію. Благодаря отсутствію центральныхъ учрежденій, а также благодаря дѣловымъ способностямъ генералъ-прокурора князя Вяземскаго, котораго очень цѣнила Екатерина, генералъ-прокуроръ является настоящимъ министромъ съ обширной властью, заключающей въ себѣ власть нынѣшнихъ министровъ юстиціи, финансовъ и внутреннихъ дѣлъ.

Павелъ I (1796—1801 гг.) по восшествіи на престолъ обнаружилъ энергическую дѣятельность, но эта дѣятельность часто не отличалась обоснованностью и послѣдовательностью. Значительную часть своей дѣятельности онъ обратилъ на то, чтобы отмѣнять порядки, установленные Екатериной. Онъ отмѣнилъ жалованную грамоту дворянамъ и городское устройство столицъ, отмѣнилъ общія губернскія учрежденія въ Остзейскомъ краѣ и въ Малороссіи и возстановилъ нѣкоторыя упраздненныя коллегіи. Тѣмъ не менѣе, можно сказать, въ его царствованіе основы организаціи центральныхъ учрежденій были тѣ же, какъ и при Екатеринѣ, но всѣ эти учрежденія дѣйствовали неправильно, въ зависимости отъ измѣнчиваго характера самаго Императора и его всесильныхъ любимцевъ. Екатерининскій *Совѣтъ* продолжалъ свое существова-

ніе. Въ первые два года онъ принималъ довольно значительное участіе въ законодательствѣ и управленіи, но впослѣдствіи почти все вниманіе его было обращено на цензуру. Сенатъ оставался формально при прежнихъ правахъ, но наибольшее значеніе было придано его судебной дѣятельности. Для ускоренія остававшихся не разрѣшенными 11,476 судебныхъ дѣлъ было образовано 3 новыхъ, временныхъ, судебныхъ департамента. Не только правительственное, но и судебное значеніе Сената уменьшилось благодаря постоянному личному вмѣшательству Императора и генералъ-прокурора. Павелъ допустилъ неограниченный просторъ частнымъ жалобамъ на Сенатъ на свое имя. Всѣ дѣла съ казною также Сенату велѣно рѣшать не иначе, какъ при участіи представителей заинтересованныхъ вѣдомствъ и съ утвержденія Императора. Значеніе генералъ-прокурора возросло еще болѣе. Генералъ-прокуроры временъ Павла, князь Куракинъ и Обольяниновъ, были всесильны въ управленіи и властвовали не только надъ коллегіями, но и надъ Сенатомъ. Были возстановлены нѣкоторыя закрытыя Екатериною коллегіи (Бергъ, Мануфактуръ и Коммерцъ-коллегіи, Камеръ, Юстицъ, Ревизіонъ и Малороссійская коллегіи). Но въ этомъ возстановленіи коллегій трудно видѣть торжество коллегіальнаго начала, такъ какъ, во 1-хъ, президентамъ этихъ коллегій дана довольно большая власть, а во 2-хъ, надъ коллегіями и ихъ президентами поставлены *главные директора*. Эти главные директора сначала имѣли непосредственное право доклада государю, но потомъ стали въ подчиненное положеніе къ генералъ-прокурору. Дѣла завѣдуемыхъ ими коллегій стали стекаться въ канцелярію генералъ-прокурора, въ которой были образованы соотвѣтствующія экспедиціи. Такимъ образомъ значеніе генералъ-прокуроровъ еще болѣе возросло. Въ 1797 году былъ учрежденъ *Департаментъ Удѣловъ*. Начальникомъ его сдѣланъ князь Куракинъ, съ званіемъ *министра*. Въ 1800 г. учреждено *Министерство Коммерціи* (министръ кн. Гагаринъ). При обоихъ этихъ министрахъ существовали и коллегіи. Въ царствованіе Павла изъ вѣдѣнія генералъ-прокурора было выдѣлено *Государственное Казначейство*, которое поручено было графу Васильеву, и *Департаментъ Водяныхъ Коммуникацій* съ графомъ Сиверсомъ въ главѣ.

Такимъ образомъ, къ концу царствованія Императора Павла центральное управленіе представлялось въ слѣдующемъ видѣ. Совѣтъ въ законодательствѣ и управленіи имѣлъ роль очень ограниченную, Сенатъ былъ очень униженъ не только въ своемъ

правительственномъ, но и въ своемъ судебномъ достоинствѣ. Въ законодательствѣ и высшемъ управленіи все болѣе и болѣе, какъ выражался при Екатеринѣ II графъ Панинъ, „дѣйствовала сила персонъ, а не мѣстъ установленныхъ“. Въ организаціи центральныхъ правительственныхъ учрежденій мы видимъ, какъ, мало по малу, выдвигается начало министерское, единоличное, причемъ коллегіи формально не уничтожаются, но министры или главные директора становятся надъ ними. Въ особенности высока и могущественна была власть генералъ-прокурора. Таковы были учрежденія; фактически царилъ крайній произволъ благодаря измѣнчивости въ мысляхъ и дѣйствіяхъ Императора Павла и большому вліянію его фаворитовъ.

Исторія центральныхъ учрежденій въ XIX в.

Литература: **А. Романовичъ-Славатинскій** и **В. Щегловъ**, указанныя выше сочиненія; у В. Щеглова приводятся интересныя выдержки изъ неизданныхъ рукописей Сперанскаго. **А. Пыпинъ,** Общественныя движенія при Александрѣ I, 2-е изд. СПБ. 1885 г. Въ приложеніи письмо Сперанскаго изъ Перми 1813 г. и краткое изложеніе проэкта представительнаго государственнаго устройства, составленнаго приблизительно въ 1816—20 гг. Новосильцевымъ. **Богдановичъ,** Исторія царствованія Императора Александра I. т. I—VI. СПБ. 1869—71. Въ приложеніи къ 1-му тому протоколы засѣданій неоффиціальнаго комитета; въ приложеніи къ V тому также пермское письмо Сперанскаго и рѣчь Александра I, на Варшавскомъ сеймѣ 1818 года. **П. Даневскій,** Исторія Государственнаго Совѣта. **М. Корфъ,** Жизнь графа Сперанскаго. **Н. Карамзинъ,** О древней и новой Россіи въ ея политическомъ и гражданскомъ отношеніяхъ. A. Tourgenew, La Russie et les russes.

Императоръ Александръ Павловичъ стараніями Екатерины I и его воспитателя Лагарпа былъ воспитанъ на идеѣ, что задача государя водворить гуманность, законность и справедливость. Вмѣстѣ съ своими сверстниками онъ возмущался произволомъ, наполнявшимъ все кратковременное царствованіе Павла Петровича. Вступленіе его на престолъ было встрѣчено восторженными надеждами всего общества.

Первыя же дѣйствія новаго Императора показали его намѣреніе царствовать и управлять въ духѣ гуманности, справедливости и законности. Возстановлены жалованныя грамоты дворянамъ и городамъ; свобода отъ тѣлесныхъ наказаній распространена на лицъ духовнаго сословія; нѣсколько тысячъ лицъ, невинно заключенныхъ въ крѣпости, сосланныхъ въ каторжныя работы или изгнанныхъ изъ службы, возвращено въ ихъ прежнее положеніе. Въ первомъ манифестѣ Александра Павловича за-

явлено, что онъ намѣренъ управлять по „закону и сердцу Екатерины“. Всѣ мысли и дѣйствія Александра, по восшествіи на престолъ, были направлены къ тому, чтобы „поставить силу и блаженство имперіи всероссійской на точномъ основаніи закона“ и „положить предѣлъ произволу управленія“. При дворѣ было двѣ партіи—партія старыхъ дѣльцовъ, стоявшихъ въ моментъ воцаренія у дѣлъ или находившихся у дѣлъ раньше, и партія молодыхъ людей, сверстниковъ, или почти сверстниковъ, Императора по лѣтамъ, находившихся въ постоянномъ общеніи и духовномъ единеніи. Въ первой партіи вліятельнѣйшими лицами были Трощинскій, бывшій секретарь Екатерины, Завадовскій и братья Воронцовы. Къ нимъ впослѣдствіи примкнулъ Н. М. Карамзинъ. Ко второй партіи принадлежали гр. Строгановъ, князь Чарторижскій, Новосильцевъ и гр. Кочубей. Чаще всего проводили время съ Государемъ первыя три лица, которымъ Государь далъ шуточное названіе comité du salut publique. Совершенно вѣрно замѣчаетъ А. Н. Пыпинъ: „Эти приближенные Александра совершенно были не похожи на прежнихъ временщиковъ и фаворитовъ XVIII вѣка. Всѣми, тогда и послѣ, чувствовалось, что ихъ соединяло съ Александромъ согласіе въ основныхъ убѣжденіяхъ, и это одно уже выгодно отдѣляетъ ихъ отъ обыкновенныхъ любимцевъ“. Со всей пылкостью молодой души они ненавидѣли грубость, жестокость и произволъ и стремились къ его устраненію путемъ систематическихъ реформъ, руководясь въ значительной степени образцами западно-европейской жизни — англійской и французской.

Въ моментъ вступленія на престолъ новая партія еще не была готова, а потому въ оффиціальныхъ учрежденіяхъ главныя роли играла старая партія. 20 Марта 1801 года былъ закрытъ старый Совѣтъ при Высочайшемъ дворѣ, но затѣмъ, черезъ 4 дня, былъ открытъ новый „Непремѣнный Совѣтъ“ или, какъ его позже иногда называли, „Государственный Совѣтъ“. Въ этотъ Совѣтъ было назначено 12 лицъ изъ старой партіи, какъ, напр., Завадовскій, Зубовы, Трощинскій. Этому Совѣту дана, хотя и неопредѣленная, но болѣе широкая дѣятельность, чѣмъ та, которая предоставлена была Совѣту при Павлѣ. Учрежденіе это совѣщательное и, въ противоположность совѣтамъ XVIII в., исполнительной власти не имѣло. „Поручаемое Намп дѣло относится только къ части законодательной, исполнительная же принадлежитъ Сенату и мѣстамъ судебнымъ“. Канцелярія Совѣта

раздѣлена на 4 отдѣленія, которыя потомъ послужили образцомъ для раздѣленія Государственнаго Совѣта, устроеннаго Сперанскимъ, на 4 департамента. Во главѣ канцеляріи Совѣта былъ поставленъ членъ Совѣта Трощинскій. Этотъ Непремѣнный Совѣтъ или просто Совѣтъ, какъ его чаще называли, существовалъ до 1810 года, но значеніе его падаетъ тотчасъ же послѣ его учрежденія. Многіе важные законодательные акты издаются безъ его участія. Такъ, указъ о Сенатѣ 4 Сентября 1802 г. обсуждался въ Совѣтѣ, но указъ объ учрежденіи министерствъ того же дня на разсмотрѣніи Совѣта вовсе не былъ. Въ концѣ концовъ онъ обратился въ учрежденіе, исключительно разсматривавшее судебныя дѣла, поступавшія изъ Сената на рѣшеніе Государя. Вслѣдствіе какихъ обстоятельствъ произошло паденіе этого Совѣта, который, какъ по идеѣ, такъ отчасти и по организаціи представлялъ большое сходство съ позднѣйшимъ Государственнымъ Совѣтомъ и, можно сказать, служилъ ему прообразомъ? Главной причиной упадка Совѣта была не его организація, а то обстоятельство, что Государь окружилъ себя новыми совѣтниками, съ которыми велъ управленіе и обсуждалъ реформы, а старые члены Совѣта оставались безъ вліянія.

Съ перваго же года Императоръ Александръ сталъ собирать своихъ молодыхъ совѣтниковъ, Строганова, Чарторижскаго, Новосильцева и Кочубея, для обсужденія реформъ, въ особый неоффиціальный комитетъ. Засѣданія этого комитета обыкновенно происходили послѣ обѣда у Государя. Благодаря графу Строганову, который, возвращаясь домой, аккуратно записывалъ все происходившее въ засѣданіи, мы имѣемъ полныя свѣдѣнія о всемъ происходившемъ въ этихъ засѣданіяхъ. Къ обсужденію вопросовъ, обсуждавшихся въ неоффиціальномъ комитетѣ, нерѣдко привлекались Лагарпъ, Воронцовы и другія лица.

Прежде всего былъ поставленъ вопросъ о преобразованіи Сената и поднятіи его значенія. Указомъ 5 Іюня 1801 года Сенату предложено было самому изслѣдовать вопросъ о принадлежащихъ ему правахъ и обязанностяхъ и представить Государю объ этомъ докладъ. Такой актъ публично высказаннаго довѣрія Сенату со стороны Государя произвелъ всеобщее впечатлѣніе. При послѣдовавшемъ затѣмъ обсужденіи вопроса о правахъ Сената, большинство сенаторовъ стояли на той точкѣ зрѣнія, что необходимо возвратить Сенату всю ту полноту власти, которую онъ имѣлъ при Петрѣ Великомъ и при Елизаветѣ Петровнѣ. Сенатъ

долженъ быть высшимъ мѣстомъ въ Имперіи; его указы должны быть исполняемы всѣми присутственными мѣстами; ему должна принадлежать и значительная часть законодательной власти, напр., право дѣлать прибавку налоговъ, право дѣлать Государю представленія, что новый законъ неудобенъ въ исполненіи; ему должна принадлежать значительная правительственная власть (напр., назначенія на высшія должности), наконецъ, власть судебная и контролирующая. Въ этомъ смыслѣ, съ изложеніемъ при этомъ бѣдственнаго состоянія Сената при Павлѣ, былъ составленъ докладъ сенаторомъ Завадовскимъ.

Записка Завадовскаго разсматривалась въ неоффиціальномъ комитетѣ и Новосильцеву поручено было составить о ней докладъ. Въ своемъ докладѣ Новосильцевъ высказалъ, что Сенату неудобно предоставлять законодательную власть, такъ какъ это учрежденіе, „составленное исключительно изъ лицъ, назначенныхъ верховною властью, не можетъ пользоваться довѣріемъ народа“. Кромѣ того ему не можетъ быть предоставлена ни законодательная, ни правительственная дѣятельность еще и потому, что такимъ образомъ Государь связалъ бы себѣ руки и не могъ бы выполнить всего, задуманнаго на пользу общества. По мнѣнію Новосильцева слѣдуетъ ограничить Сенатъ одною судебною ролью, но за то въ полномъ размѣрѣ, безъ ограниченія ея властью генералъ-прокурора. Государь однако не согласился съ этимъ мнѣніемъ. Онъ твердо стоялъ на томъ, что Сенату должна быть предоставлена не только власть судебная, но и власть охранительная. Безъ такого положенія Сената онъ не могъ представить себѣ, какимъ образомъ можетъ быть положенъ предѣлъ произволу управленія. На возраженіе членовъ неоффиціальнаго комитета, что истинная охрана закона заключается въ организаціи политическаго строя и въ общественномъ мнѣніи, Государь отвѣчалъ, что это справедливо, но предполагаемая имъ мѣра все-таки является приближеніемъ къ достиженію той же цѣли.

Вопросъ о реформѣ Сената еще разъ разсматривался въ Совѣтѣ, и, наконецъ, 4 Сентября 1802 г., былъ изданъ указъ о правахъ и обязанностяхъ Сената. Этотъ указъ въ значительной степени отвѣчаетъ требованіямъ записки Завадовскаго. Только законодательная власть не была предоставлена Сенату. Ему предоставлено только право представлять Государю о великихъ неудобствахъ въ исполненіи законовъ по общимъ государственнымъ дѣламъ, или же о неясности или несогласіи законовъ по частнымъ

судным дѣламъ съ существующими узаконеніями, съ тѣмъ, однако, что если послѣ такого представленія Сената не будетъ сдѣлано перемѣны, то законъ останется въ силѣ. Сенатъ названъ верховнымъ мѣстомъ Имперіи, которому подчинены всѣ правительственныя мѣста Имперіи; онъ есть хранитель законовъ; на его обязанности заботиться о нелицепріятномъ отправленіи правосудія. „Власть Сената ограничивается единою властью Его И. Величества; иной же высшей власти онъ надъ собой не имѣетъ". Сенаторы могутъ дѣлать Государю представленія „о происходящемъ вредѣ въ государствѣ и о нарушителяхъ законовъ имъ извѣстныхъ".

По изданному въ тотъ же день учрежденію министерствъ, въ Сенатъ должны были поступать ежегодные отчеты министровъ.

Такимъ образомъ Сенатъ не только сталъ учрежденіемъ судебнымъ и контролирующимъ, но, согласно съ мнѣніями сенаторовъ, и до нѣкоторой степени правительственнымъ установленіемъ. Дѣла распредѣлены были между департаментами, откуда, въ случаѣ разногласія, протеста прокурора и въ нѣкоторыхъ другихъ случаяхъ, поступали въ общее собраніе.

Прошло едва полгода со дня изданія новаго указа о Сенатѣ, какъ у него было отнято предоставленное ему право представленія о неудобствахъ или противорѣчіяхъ новыхъ законовъ. Сенатъ рѣшился воспользоваться этимъ правомъ по поводу указа о томъ, чтобы унтеръ-офицеры изъ дворянъ, не дослужившіеся до оберъ-офицерскаго чина, не могли быть уволены въ отставку ранѣе 12 лѣтъ ихъ службы. Сенатъ нашелъ, что этотъ указъ противорѣчитъ предоставляемому жалованной грамотой дворянству праву оставлять службу во всякое время, и сдѣлалъ въ этомъ смыслѣ представленіе Государю. Спустя нѣкоторое время (2 Марта 1803 г.), въ отвѣтъ, былъ изданъ указъ, по которому у Сената было отнято право дѣлать представленія противъ новыхъ законовъ, а относящійся сюда пунктъ учрежденія Сената истолкованъ такъ, что это право представленія относится только къ законамъ прежнимъ, а не вновь издаваемымъ или подтверждаемымъ верховною властью.

Въ одинъ день съ указомъ о правахъ и обязанностяхъ Сената, 4 Сентября 1802 г., было издано *учрежденіе министерствъ*, обыкновенно называемое *первымъ*. Все государственное управленіе раздѣлено между 8-мью министерствами. Вотъ эти министерства: 1) военное, 2) морское, 3) иностранныхъ дѣлъ (всѣ три изъ соотвѣтствующихъ коллегій), 4) юстиціи, 5) внутреннихъ дѣлъ, 6) финансовъ (эти три составлены изъ раздѣленной долж-

ности генералъ-прокурора), 7) коммерціи и 8) народнаго просвѣщенія (совершенно новое). Во главѣ каждаго министерства поставленъ министръ и его товарищъ. Министры присутствуютъ въ Сенатѣ и участвуютъ въ Совѣтѣ въ качествѣ членовъ.

При обсужденіи проэкта учрежденія министерствъ въ неоффиціальномъ комитетѣ высказывалось мнѣніе, что въ управленіи необходимо ввести начало единоличное, упразднивъ коллегіи и замѣнивъ ихъ менѣе самостоятельными департаментами. Императоръ Александръ I съ этимъ мнѣніемъ не согласился. Онъ рѣшилъ сохранить коллегіи и упразднить ихъ только тогда, когда опытъ докажетъ ихъ безполезность. Такимъ образомъ, первое учрежденіе министерствъ было компромиссомъ между началомъ коллегіальнымъ и единоличнымъ. Коллегіи остались, но онѣ были сгруппированы по министерствамъ, и каждая группа поставлена подъ власть отдѣльнаго министра. Министры собственно въ коллегіяхъ не участвовали, они стояли внѣ ихъ, и только направляли ихъ дѣятельность. Сношенія между ними были письменныя, а потому и медленныя и вообще неудобныя. Коллегіи посылали министрамъ меморіи, а отъ нихъ получали предложенія.

Въ 1803 году, по докладу графа Кочубея, составленному уже тогда выдвигавшимся Сперанскимъ, министерство внутреннихъ дѣлъ было преобразовано на началахъ единоличнаго управленія. Вмѣсто самостоятельныхъ коллегій были введены департаменты, какъ учрежденія, только подготовляющія дѣла для министра.

По всѣмъ важнымъ дѣламъ правительственнымъ и по всѣмъ законодательнымъ предположеніямъ министры имѣли доклады у Государя. Установилось два вида докладовъ: доклады личные отдѣльнаго министра и доклады совокупные, въ присутствіи другихъ министровъ. Какъ члены неоффиціальнаго комитета, такъ и Государь придавали особенное значеніе тому, чтобы всѣ важнѣйшія дѣла докладывались въ комитетѣ министровъ; этимъ имѣлось въ виду достигнуть единства дѣйствій всѣхъ министровъ и контроля дѣятельности отдѣльныхъ министровъ коллегіей министровъ. Изъ этого обычая совокупнаго доклада въ Высочайшемъ присутствіи, мало по малу, образовалось учрежденіе, играющее и въ настоящее время видную роль въ управленіи—*Комитетъ Министровъ*. Комитетъ Министровъ тѣмъ болѣе возросталъ въ своемъ значеніи, чѣмъ болѣе Совѣтъ падалъ. Въ особенности большое значеніе получилъ Комитетъ Министровъ во время отлучекъ Государя за границу. Вслѣдствіе отсутствія Государя, Комитетъ Министровъ

получилъ право рѣшать собственною властью и тѣ дѣла, „которыя зависятъ единственно отъ Высочайшаго разрѣшенія“:

Таковы были учрежденія перваго періода организаціонной дѣятельности Императора Александра I. Однако результаты этой дѣятельности не были такъ удовлетворительны, какъ это ожидалось. Совѣтъ дѣйствовалъ вяло. Повѣрка Сенатомъ министерскихъ отчетовъ и отвѣтственность министровъ обратились въ мертвую букву. Сенатъ, состоявшій изъ членовъ, не занимавшихся дѣйствительнымъ управленіемъ, и не имѣвшій подъ руками надлежащихъ свѣдѣній, оказался совершенно неспособнымъ къ провѣркѣ общихъ отчетовъ. Къ тому же при всякой сомнительной мѣрѣ министръ обыкновенно заручался Высочайшимъ соизволеніемъ и на всякаго рода замѣчанія Сената могъ отвѣчать: „я имѣлъ счастье докладывать объ этомъ Его Императорскому Величеству“. Такимъ образомъ, вся дѣятельность, въ сущности безотвѣтственная, сосредоточилась въ министерствахъ и въ Комитетѣ Министровъ. Но и самыя министерства, основанныя на компромиссѣ между началами единоличнымъ и коллегіальнымъ, дѣйствовали неудовлетворительно. Чрезвычайная медленность въ производствѣ дѣлъ, отсутствіе правильности въ разграниченіи между министерствами дѣлъ, отсутствіе опредѣленнаго порядка въ распредѣленіи дѣлъ между чиновниками министерства, отсутствіе инструкціи для министра, вслѣдствіе чего вниманіе министра, вмѣсто того чтобы останавливаться на главныхъ пунктахъ, развлекалось множествомъ мелочей, наконецъ отсутствіе отвѣтственности—вотъ существенные недостатки перваго учрежденія министерствъ [1]).

Императоръ Александръ I не удовольствовался этими реформами и рѣшилъ ихъ начать вновь.

Второй періодъ реформъ государственныхъ учрежденій, направленныхъ къ той же цѣли—утвердить управленіе государствомъ на началахъ законности, начинается со времени возвышенія знаменитаго дѣятеля М. М. Сперанскаго. Страстное влеченіе этого человѣка къ самообразованію и усвоенію лучшихъ идей своего времени, въ связи съ необыкновеннымъ трудолюбіемъ и блестящими дѣловыми способностями организатора и краснорѣчиваго докладчика, сдѣлали его однимъ изъ передовыхъ людей своего

[1]) Эти недостатки отмѣчены Сперанскимъ, въ его запискѣ о преобразованіи министерствъ, представленной Государю въ 1810 году. См. *М. Корфъ*, стр. 122—123.

времени и выдвинули изъ ряда канцеляристовъ. Еще въ 1792 г. скромный учитель семинаріи и домашній секретарь у князя Куракина, сдѣлавшагося при Павлѣ генералъ-прокуроромъ, Сперанскій, поступившій въ 1797 году на государственную службу, очень быстро возвышался. Въ 1803 году онъ уже директоръ департамента министерства внутреннихъ дѣлъ и правая рука министра Кочубея. Уже съ того времени его работы обращаютъ на себя вниманіе. Имъ былъ составленъ въ 1803 году докладъ о преобразованіи Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Ему же, черезъ Кочубея, Государь поручилъ, въ томъ же 1803 г., составить планъ преобразованія судебныхъ и правительственныхъ мѣстъ Имперіи. Личное знакомство Императора Александра съ Сперанскимъ начинается, однако, только въ 1806 г. Являясь, вслѣдствіе болѣзни Кочубея, съ докладами къ Государю, Сперанскій обратилъ на себя его вниманіе и пріобрѣлъ его симпатію. Въ 1807 г. Александръ I беретъ его въ своей свитѣ на большіе маневры въ Витебскѣ. Въ слѣдующемъ, 1808 г., онъ, въ свитѣ Государя, сопровождаетъ его въ Эрфуртъ на свиданіе съ Императоромъ Наполеономъ. Съ этого времени и до момента удаленія Сперанскаго, Императоръ и Сперанскій дѣлаются почти неразлучными. Можно сказать, что они вполнѣ другъ къ другу подходили по своимъ стремленіямъ. Оба они искали способовъ основать благоденствіе государства на обезпеченія законности посредствомъ подходящей организаціи учрежденій. Оба они мечтали ввести представительныя учрежденія, приготовивъ ихъ тайкомъ отъ общества и подаривъ ихъ обществу отъ имени благожелательнаго монарха. Оба они держались мнѣнія о необходимости раздѣленія властей и необходимости установить отвѣтственность правительственной или, какъ тогда называли, исполнительной власти. Оба они поражались недостаточностью и запутанностью нашего гражданскаго и уголовнаго законодательства и полагали легко справиться съ задачей установить гражданскія и уголовныя правоотношенія при посредствѣ иностранныхъ кодексовъ, главнымъ образомъ—кодекса Наполеона. То, что было вмѣстѣ обдумано, получало систематическую обработку въ запискахъ и проэктахъ Сперанскаго. Въ извѣстномъ пермскомъ письмѣ, написанномъ Сперанскимъ Александру I, уже изъ ссылки, въ 1813 году, Сперанскій, напоминая Александру происхожденіе его организаціонныхъ проэктовъ, говоритъ слѣдующее: „Въ концѣ 1808 года, послѣ разныхъ частныхъ дѣлъ, Ваше Величество начали занимать меня постояннѣе предметами высшаго

управленія, тѣснѣе знакомить съ образомъ Вашихъ мыслей, доставляя мнѣ бумаги, прежде къ Вамъ дошедшія, и нерѣдко удостоивали провождать со мною цѣлые вечера въ чтеніи разныхъ сочиненій, къ сему относящихся. Изъ всѣхъ сихъ упражненій, изъ стократныхъ, можетъ быть, разговоровъ и разсужденій надлежало, наконецъ, составить одно цѣлое. Отсюда произошелъ планъ всеобщаго государственнаго преобразованія. Въ существѣ своемъ онъ не содержитъ ничего новаго, но идеямъ, съ 1801 года занимавшимъ Ваше вниманіе, дано въ немъ систематическое расположеніе. Весь разумъ сего плана состоялъ въ томъ, чтобы посредствомъ законовъ и установленій утверждать власть правительства на началахъ постоянныхъ и тѣмъ самымъ сообщить дѣйствію сей власти больше правильности, достоинства и силы".

Въ Октябрѣ 1809 года уже былъ готовъ весь планъ реформы государственныхъ учрежденій, составленный Сперанскимъ. Въ запискѣ, содержащей изложеніе этого плана, мы находимъ и подробную его мотивировку. Сперанскій исходитъ изъ нѣкоторыхъ основныхъ положеній. „Начало и источникъ власти есть воля народа. Никакое правительство не можетъ быть законно, если оно не основано на волѣ страны". Источникъ власти есть государство—страна; правительство существуетъ на извѣстныхъ условіяхъ и законно только до тѣхъ поръ, пока существуютъ эти условія [1]). Сперанскій держится принципа раздѣленія властей. „Три силы движутъ и управляютъ государствомъ—сила законодательная, исполнительная и судебная. Всѣ онѣ соединяются въ державной власти, яко въ первомъ и верховномъ ихъ началѣ". Мы видимъ, что это нѣсколько видоизмѣненная теорія Монтескье. Сперанскій не отожествляетъ власть монарха съ властью исполнительной, не ставитъ его власть *наряду* съ властями законодательной и исполнительной, а подобно позднѣйшимъ французскимъ писателямъ (напр., Бенжаменъ-Констану) ставитъ монархическую (у Бенжаменъ-Констана королевскую) власть *надъ* всѣми властями, а подъ исполнительной властью разумѣетъ только власть министровъ и другихъ подчиненныхъ государю должностныхъ лицъ.

---

[1]) Эта идея объ опредѣленно выраженномъ или безмолвномъ общественномъ договорѣ, противъ которой въ особенности ратовалъ англійскій ораторъ Боркъ, утверждавшій, что оправданіемъ власти является не воля народа, а *благо* народа—можно сказать, идея господствующая у передовыхъ людей XVIII и начала XIX столѣтія. На ней основываютъ защиту самодержавія и Ѳеофанъ Прокоповичъ при Петрѣ и Карамзинъ при Александрѣ I.

Слѣдуя мнѣнію Монтескье и имѣя въ виду примѣръ Англіи, Сперанскій находитъ возможной „истинную монархію“ только тамъ, гдѣ существуетъ аристократія, „гдѣ есть сословіе, которое довольно просвѣщенно, чтобы понимать, какіе должны быть предѣлы власти, довольно независимо, чтобы ея не бояться, и довольно связано интересами съ народомъ, чтобы никогда не имѣть покушенія ему измѣнить“. Для образованія этого класса Сперанскій совѣтуетъ отдѣлить первые четыре класса дворянства и надѣлить это дворянство правомъ майоратнаго наслѣдованія званія и имущества. Къ числу лицъ, образующихъ такимъ образомъ аристократическое сословіе, государь можетъ присоединять новыхъ, посредствомъ возведенія въ это высшее сословіе за заслуги. Лица этого сословія предназначены къ тому, чтобы занимать высшія государственныя должности и блюсти за сохраненіемъ законовъ. Полныя политическія и гражданскія права принадлежатъ дворянству; купечеству принадлежатъ гражданскія права и нѣкоторыя политическія, напр., право избирать депутатовъ въ государственныя учрежденія, свободному рабочему классу только права гражданскія. Что касается до крѣпостныхъ крестьянъ, то крѣпостное право, по мнѣнію Сперанскаго, на столько противорѣчитъ здравому смыслу, что неминуемо должно имѣть свой конецъ. Однако, дарованіе свободы крестьянамъ Сперанскій считалъ возможнымъ только впослѣдствіи. Ей должна предшествовать свобода политическая другихъ сословій.

Сперанскій предположилъ цѣлую іерархію представительныхъ учрежденій не только центральныхъ, но и мѣстныхъ. Первоначальные избиратели, которыми являются только собственники, избираютъ представителей въ *волостную думу*, волостная дума избираетъ представителей въ *уѣздную* думу, уѣздная дума въ *губернскую*, а губернская дума представителей въ *государственную* думу. Кромѣ того, каждая изъ этихъ думъ составляетъ списки значительнѣйшихъ лицъ своего округа, рекомендуемыхъ для назначенія изъ нихъ должностныхъ лицъ. Такимъ образомъ Сперанскій воспользовался идеей аббата Сіеса, отчасти проведенной въ консульской конституціи, о назначеніи правительствомъ должностныхъ лицъ изъ списка, составленнаго представителями мѣстнаго населенія, изъ такъ называемаго liste de confiance.

Важнѣйшее представительное учрежденіе есть *государственная* дума. Ея дѣятельность главнѣйшимъ образомъ относится къ законодательству. Ей принадлежитъ также и обсужденіе важнѣй-

шихъ правительственныхъ мѣръ. Государственной думѣ не принадлежитъ инициатива закона. Ей принадлежитъ только „уваженіе“ представленныхъ правительствомъ законопроэктовъ. Только въ нѣкоторыхъ исключительныхъ случаяхъ дума можетъ сама возбуждать разные вопросы, а именно: 1) представленія о государственныхъ нуждахъ (ходатайства), 2)—объ уклоненіи отъ отвѣтственности и 3)—о мѣрахъ, нарушающихъ коренные государственные законы. Законопроэкты, принятые думой, представляются затѣмъ на утвержденіе государя. Дума получаетъ отчеты министровъ и можетъ возбудить вопросъ объ ихъ отвѣтственности.

Исполнительная власть предоставляется министерствамъ, а судебная власть Сенату. Сенаторы избираются государственной думой на 3 года. При Сенатѣ учреждается *высшій верховный судъ*, составленный изъ членовъ государственной думы, Государственнаго Совѣта и Сената. Этому верховному суду подлежатъ государственныя преступленія, совершенныя министрами, членами Государственнаго Совѣта, сенаторами, генералъ-губернаторами и тому подобными лицами.

Надъ всѣми этими учрежденіями—законодательнымъ, или можетъ быть точнѣе, законообсуждающимъ, исполнительнымъ и судебнымъ стоитъ державная власть монарха.

Ему принадлежитъ право предложенія законовъ, ихъ утвержденія и высшія права въ области управленія и суда. Его рѣшенія должны быть подготовлены какимъ либо учрежденіемъ, состоящимъ изъ высшихъ сановниковъ. Такимъ учрежденіемъ является *Государственный Совѣтъ*. Въ немъ разсматриваются проэкты законовъ и проэкты организаціонныхъ правительственныхъ актовъ—уставы и учрежденія разныхъ правительственныхъ органовъ. Въ немъ обсуждаются и важнѣйшія правительственныя мѣры.

Таковъ былъ планъ Сперанскаго въ его полномъ видѣ [1]).

---

[1]) До сихъ поръ свѣдѣнія о немъ были не полныя. Первыя свѣдѣнія о немъ были даны въ соч. А. Тургенева, La Russie et les russes; ими воспользовался г. Пыпинъ въ его книгѣ, Общественныя движенія при Александрѣ I. Нѣкоторыя выписки изъ рукописей Сперанскаго сдѣланы въ статьѣ проф. Сергѣевича, Право и государство въ исторіи (Сборн. Госуд. Зн. т. VII). Болѣе подробныя выписки изъ нихъ у г. Щеглова, Государственный Совѣтъ въ Россіи. Рукописи Сперанскаго, содержащія весь его планъ преобразованій, до сихъ поръ не обнародованы. Главнѣйшая изъ нихъ, „Проэктъ уложенія государственныхъ законовъ“, хранится въ Императорской Публичной Библіотекѣ.

Выработанный Сперанскимъ планъ Императоръ разсматривалъ въ теченіе двухъ мѣсяцевъ, но не рѣшился приступить къ его полному осуществленію. Онъ рѣшилъ вводить новыя учрежденія по частямъ, начиная съ Государственнаго Совѣта и Министерствъ. Самъ Сперанскій, сообразуясь съ такими мнѣніями Государя, рѣшился вести преобразованія такъ осторожно, „чтобы всегда можно было остановиться и удержать старый порядокъ во всей его силѣ, если бы наче чаянія встрѣтились къ новому какія либо непреоборимыя препятствія“. Тѣмъ не менѣе, Сперанскій не терялъ надежды на осуществленіе всего плана и полагалъ, что „къ 1811 году Россія воспріемлетъ новое бытіе и совершенно во всѣхъ частяхъ преобразится“.

Первымъ учрежденіемъ, которое предположено было открыть, былъ *Государственный Совѣтъ*. Сперанскій составилъ особую объяснительную записку къ проэкту. Въ этой запискѣ онъ въ особенности выдвигалъ впередъ то соображеніе, что необходимо постоянное коллегіальное учрежденіе, обсуждающее вопросы о налогахъ для того, чтобы всѣ видѣли, что эти налоги установлены не по произволу, а вслѣдствіе необходимости.

1 Января 1810 года Императоръ Александръ торжественно открылъ новый Государственный Совѣтъ. Въ манифестѣ, который изданъ былъ одновременно съ опубликованіемъ учрежденія Государственнаго Совѣта, говорилось, что „истинный разумъ всѣхъ усовершеній государственнаго устройства состоялъ въ Россіи въ томъ, чтобы, по мѣрѣ просвѣщенія и расширенія общественныхъ дѣлъ, учреждать постоянно образъ правленія на твердыхъ и непремѣняемыхъ основаніяхъ закона“. Предсѣдателемъ Государственнаго Совѣта былъ назначенъ графъ Румянцевъ, а Государственнымъ Секретаремъ Сперанскій.

Новый Государственный Совѣтъ есть прежде всего законосовѣщательное учрежденіе. Въ немъ разсматриваются всѣ проэкты законовъ и общихъ постановленій, организующихъ государственныя учрежденія (уставовъ и учрежденій). Кромѣ того, въ немъ обсуждаются и важнѣйшія правительственныя мѣры. Судебныя дѣла вовсе не были предоставлены Государственному Совѣту. Въ Государственный Совѣтъ поступаютъ отчеты всѣхъ министровъ. Государственный Совѣтъ раздѣляется на 4 департамента. Менѣе важныя дѣла прямо изъ департаментовъ поступаютъ на Высочайшее утвержденіе, дѣла болѣе важныя изъ департаментовъ поступаютъ въ общее собраніе. Въ случаѣ утвержденія Государемъ проэкта,

представляемаго Государственнымъ Совѣтомъ, это участіе Государственнаго Совѣта выражалось въ словахъ „внявъ мнѣнію Государственнаго Совѣта“. Въ этихъ словахъ иногда видѣли попытку со стороны Сперанскаго ограничить власть Государя Государственнымъ Совѣтомъ и едва ли основательно. Самъ Сперанскій въ извѣстномъ пермскомъ письмѣ отрицалъ это. Скорѣе можно думать, какъ это полагаетъ проф. Коркуновъ, что это былъ неудачный переводъ французскаго „Conseil d'État entendu“ (по выслушаніи мнѣнія Государственнаго Совѣта). Эти слова въ дѣйствительности не мѣшали Государю утверждать мнѣнія меньшинства или полагать собственную резолюцію. Они оставались въ законѣ до 1842 года, когда впервые они были опущены.

При Государственномъ Совѣтѣ была учреждена Комиссія Составленія Законовъ (уложенія), директоромъ которой сдѣланъ тотъ же Сперанскій, и Комиссія для разбора прошеній, подаваемыхъ на Высочайшее имя.

За учрежденіемъ Государственнаго Совѣта послѣдовало преобразованіе министерствъ. Прежде всего, манифестомъ 25 Іюля 1810 года, было обнародовано новое раздѣленіе дѣлъ по министерствамъ. Министерство коммерціи, противъ котораго возставали еще члены неоффиціальнаго комитета, было упразднено; было прибавлено министерство полиціи, выдѣлены изъ министерства финансовъ государственное казначейство и ревизія государственныхъ счетовъ (государственный контроль) и поставлены, какъ самостоятельныя вѣдомства, главное управленіе путей сообщенія и главное управленіе духовныхъ дѣлъ разныхъ исповѣданій. Такимъ образомъ составилось 8 министерствъ (иностранныхъ дѣлъ, военное, морское, внутреннихъ дѣлъ, финансовъ, народнаго просвѣщенія, юстиціи и полиціи), 2 главныхъ управленія (путей сообщенія и разныхъ исповѣданій), и кромѣ того государственное казначейство и ревизія счетовъ, всего 12 самостоятельныхъ частей управленія. 25 Іюня 1811 года, послѣ обсужденія въ Государственномъ Совѣтѣ, было издано *общее учрежденіе министерствъ*, которое въ отличіе отъ учрежденія 1802 года обыкновенно называется вторымъ общимъ учрежденіемъ министерствъ. Общее учрежденіе министерствъ состояло изъ 2 частей: 1) *Общее образованіе министерствъ*, въ которомъ обозначены предметы управленія, составъ разныхъ частей министерствъ, порядокъ опредѣленія и увольненія служащихъ въ министерствахъ чиновниковъ, и 2) *Общій наказъ министерствамъ*, гдѣ опредѣляются: степень и предѣлы

власти министровъ, ихъ отношенія къ Государственному Совѣту, Сенату, взаимныя отношенія министровъ, ихъ отношенія къ подчиненнымъ мѣстамъ и лицамъ, наконецъ, отчетность и отвѣтственность министровъ. Отдѣльнымъ министрамъ было предоставлено составлять уставы ихъ министерствъ и вносить ихъ затѣмъ на обсужденіе Государственнаго Совѣта.

Министерства были организованы на началахъ единоличнаго управленія. Коллегіи были замѣнены департаментами, за исключеніемъ коллегіи иностранныхъ дѣлъ, которая оставалась до 1832 года, когда она была закрыта. Взамѣнъ коллегій, для обсужденія важнѣйшихъ дѣлъ, были учреждены при каждомъ министрѣ совѣты—и въ каждомъ департаментѣ общія присутствія начальниковъ отдѣленій, но безъ права рѣшительнаго голоса. Такимъ образомъ, единоличная власть министровъ и директоровъ департаментовъ благоразумно соединена съ совѣщательнымъ голосомъ совѣтовъ и общихъ присутствій.

Вслѣдъ за проэктомъ о министерствахъ, представленъ былъ для обсужденія въ Государственномъ Совѣтѣ проэктъ преобразованія Сената, которое Сперанскій ставилъ въ тѣснѣйшую связь съ преобразованіемъ министерствъ. Предполагалось отдѣлить Правительствующій Сенатъ отъ Сената Судебнаго. Правительствующій Сенатъ, по проэкту Сперанскаго, не долженъ быть чѣмъ то особымъ отъ министерствъ. Собраніе министровъ должно быть самымъ Правительствующимъ Сенатомъ. „Министерство слѣдуетъ считать не среднимъ мѣстомъ между низшими учрежденіями и Сенатомъ, но самымъ Сенатомъ, коего министры суть члены, а министерства составныя части“. Сенатъ, въ преобразованномъ видѣ, долженъ былъ упразднить административные департаменты прежняго Сената. Онъ по своему устройству приближался къ существовавшему тогда Комитету Министровъ, который тоже дѣлался излишнимъ и по плану Сперанскаго подлежалъ упраздненію. Что касается до Судебнаго Сената, то Сперанскій видоизмѣнилъ свой прежній планъ. Прежде онъ предполагалъ Судебный Сенатъ составить изъ сенаторовъ, избираемыхъ государственной думой. Въ представленномъ въ 1811 году проэктѣ предполагалось составить его изъ лицъ, *назначенныхъ правительствомъ*, и размѣстить его по 4 округамъ—въ Петербургѣ, Москвѣ, Кіевѣ и Казани.

Учрежденія, введенныя и проэктированныя Сперанскимъ, вызвали въ обществѣ много возраженій и порицаній. Надо сказать, что цѣлый планъ (и въ частности намѣреніе ввести представитель-

ное устройство) сохранялся въ тайнѣ и объ этомъ не только въ обществѣ вообще, но и среди высшихъ государственныхъ дѣятелей, ходили только неопредѣленные слухи. Прежде всего возстали противъ новыхъ учрежденій и Сперанскаго Трощинскій, Карамзинъ и другіе поклонники старыхъ порядковъ. Имъ вторили и, кромѣ того, распускали всевозможные неблагопріятные, нерѣдко нелѣпые и оскорбительные для добраго имени Сперанскаго, слухи, многочисленные его враги изъ придворной среды, великосвѣтскаго общества и чиновничьяго мира, недовольные имъ за законы 1809 года о придворныхъ званіяхъ и объ экзаменахъ на гражданскіе чины, законы для нихъ невыгодные. Трощинскій, въ особой запискѣ „о неудобствахъ происходящихъ отъ государственнаго управленія по формѣ единоличной“ смотритъ на министерства, какъ на „учрежденія такого же существа, какъ и правленіе визирей азіятскихъ государствъ“. Карамзинъ, въ довольно рѣзко написанной и искусно доведенной до свѣдѣнія Государя, въ 1811 году, запискѣ „о древней и новой Россіи“, критикуетъ современное направленіе въ законодательствѣ и управленіи. Исходныя его точки зрѣнія выражаются въ слѣдующихъ словахъ: „Государь, ты преступаешь границы своей власти. Россія предъ святымъ алтаремъ вручила самодержавіе твоему предку и требовала, да управляетъ ею верховно, нераздѣльно. Сей завѣтъ есть основаніе твоей власти, иной не имѣешь; можешь все, но не можешь законно ее ограничить“. Онъ преклоняется передъ екатерининскими порядками и нападаетъ на организацію Государственнаго Совѣта и министерствъ и вообще на всю дѣятельность Сперанскаго. Какъ Трощинскій, такъ и Карамзинъ идеализировали порядки екатерининскаго времени и забывали, что весь XVIII вѣкъ доказывалъ несостоятельность коллегіальнаго начала въ чисто административной области. Не смотря на всѣ эти нападки, учрежденіе Государственнаго Совѣта и учрежденіе министерствъ удовлетворяли давно выяснявшейся потребности отдѣлить власть законодательную отъ власти правительственной и судебной и основать управленіе на личной дѣятельности и личной отвѣтственности министра. Что основная идея была правильна и организація была дана умѣлою рукою, доказываетъ послѣдующее, болѣе чѣмъ 80-ти лѣтнее существованіе этихъ учрежденій безъ существенныхъ перемѣнъ.

Если вполнѣ можно одобрить идеи, на которыхъ основаны Сперанскимъ Государственный Совѣтъ и министерства, то нельзя

считать удачной мысль Сперанскаго о преобразованіи Сената и о раздѣленіи его на правительственный, состоящій изъ министровъ, и судебный. Проэктъ преобразованія Сената обсуждался въ Государственномъ Совѣтѣ и вызвалъ жаркія пренія и серьезныя возраженія. Не смотря на эти возраженія, проэктъ Сперанскаго былъ принятъ большинствомъ голосовъ и утвержденъ Государемъ, но исполненіе его было отложено. Въ теченіе всего XVIII вѣка, помимо судебнаго и другихъ значеній (законодательнаго и административнаго), Сенатъ имѣлъ еще значеніе учрежденія, контролирующаго законность управленія. Изъ него выросъ, хотя и не вполнѣ совершенный по организаціи, высшій административный и высшій дисциплинарный судъ. Онъ рѣшаетъ взаимные споры правительственныхъ учрежденій о предѣлахъ ихъ власти (о компетенціи) или о принадлежности казеннаго имущества; онъ рѣшаетъ споры частныхъ лицъ съ администраціей по вопросу о законности ея мѣръ; онъ является высшимъ истолкователемъ закона; наконецъ, ему принадлежатъ дисциплинарная власть относительно должностныхъ лицъ, нарушившихъ законъ. Этого, контролирующаго значенія онъ не терялъ вполнѣ даже во времена упадка, при Павлѣ. Контроль надъ управленіемъ отдѣльнаго министра только со стороны коллегіи министровъ былъ бы контролемъ одностороннимъ, основаннымъ на взаимныхъ снисхожденіяхъ. Поэтому Императоръ Александръ I правильнѣе смотрѣлъ на дѣло, когда настойчиво проводилъ, вопреки мнѣнію своихъ друзей, ту мысль, что Сенатъ есть мѣсто, наблюдающее за исполненіемъ закона. Сперанскій предполагалъ, что достаточно контроля надъ дѣятельностью министровъ со стороны коллегіи министровъ, самаго Государя и государственной думы (впослѣдствіи, при нѣсколько измѣнившемся планѣ, Государственнаго Совѣта). Совершенно вѣрна мысль Сперанскаго, что повѣрка общихъ отчетовъ министровъ, наблюденіе за цѣлесообразностью предпринимаемыхъ ими мѣръ, оцѣнка способности или неспособности министра должна принадлежать коллегіи министровъ, Государственному Совѣту и Государю, и что Сенатъ учрежденіе непригодное для такого контроля и такой оцѣнки. Но есть еще другого рода контроль, контроль каждаго шага, въ случаѣ заявленной кѣмъ либо жалобы или спора *о законности* правительственныхъ мѣръ. Такіе споры могутъ возникать, какъ между правительственными учрежденіями, такъ и между ними и частными лицами. Эти споры должны быть разрѣшаемы въ порядкѣ, похо-

жемъ на порядокъ судебный. Такого рода контроль принадлежалъ Сенату еще въ XVIII в. и предоставленъ былъ ему по учрежденію Правительствующаго Сената 1802. Роль Сената, не просто какъ высшаго судебнаго мѣста, но и какъ высшаго органа административной юстиціи и дисциплинарнаго суда, выяснилась уже опредѣленно, и было ошибкою со стороны Сперанскаго ее отрицать.

Достовѣрно не извѣстно, почему новое устройство Сената не было введено. Если это потому, что Государь, несмотря на данное утвержденіе мнѣнія большинства, сомнѣвался и склонялся къ мнѣнію меньшинства, то мы должны сказать, что онъ и меньшинство смотрѣли на дѣло съ болѣе правильной точки зрѣнія.

Дальнѣйшее осуществленіе плана, предложеннаго Сперанскимъ, не состоялось отчасти благодаря нерѣшительности Александра I, отчасти, можетъ быть, благодаря наступившимъ военнымъ дѣйствіямъ противъ Наполеона, болѣе же всего благодаря неожиданному паденію Сперанскаго. 17 марта 1812 года Сперанскій былъ арестованъ и отвезенъ сначала въ Нижній-Новгородъ, а затѣмъ въ Пермь. Девять лѣтъ онъ затѣмъ провелъ внѣ Петербурга и только въ 1821 году вновь былъ возвращенъ и милостиво встрѣченъ Александромъ, хотя уже при немъ не пользовался большимъ вліяніемъ.

Сперанскій былъ сосланъ не потому, что императоръ Александръ I измѣнилъ свои взгляды. Паденіе Сперанскаго произошло потому, что Александръ I повѣрилъ, настойчиво и умѣло повторяемой, клеветѣ, что Сперанскій измѣнникъ, что онъ готовится утвердить въ Россіи владычество Наполеона и низложить своего Государя. Александръ I и послѣ паденія Сперанскаго продолжалъ держаться прежняго образа мыслей. Въ 1815 году, на Вѣнскомъ конгрессѣ, Александръ оспаривалъ реакціонныя мнѣнія Меттерниха и Талейрана и, вопреки ихъ мнѣнію, далъ Польшѣ конституціонное правленіе. При открытіи Варшавскаго сейма, онъ заявилъ, что готовится дать Россіи представительное правленіе. Новосильцевъ, по его порученію, составлялъ проэктъ новаго представительнаго устройства. Хотя этотъ проэктъ и обсуждался съ Александромъ I въ тайнѣ, но извѣстія о немъ проникали въ общество. Не смотря на такія намѣренія Александра I, его отношеніе къ русскимъ дѣламъ измѣнилось. Въ Сперанскомъ онъ лишился энергическаго дѣятеля. Занятый войною, походами и устроеніемъ мира Европы, онъ все вниманіе обратилъ на международныя

отношенія. Склонный и раньше къ мечтательности, онъ все болѣе и болѣе погружался въ религіозный мистицизмъ и пренебрегъ дѣлами русскаго управленія. Онъ почти пересталъ принимать отдѣльныхъ министровъ съ докладами и о всѣхъ русскихъ отношеніяхъ судилъ по донесеніямъ жестокаго и ограниченнаго Аракчеева, въ преданность котораго себѣ онъ безгранично вѣрилъ.

Теперь мы въ краткихъ чертахъ разсмотримъ дальнѣйшую судьбу русскихъ центральныхъ учрежденій. Реформа Сперанскаго не была доведена до конца. Сенатъ не былъ преобразованъ. Комитетъ Министровъ не только не былъ упраздненъ, но пріобрѣлъ еще большее значеніе. Изъ „совокуннаго доклада министровъ“ онъ сдѣлался постояннымъ учрежденіемъ. Всѣ важнѣйшія правительственныя дѣла, въ особенности требовавшія утвержденія Государя, стекались въ Комитетъ. Въ 1812 году Комитетъ Министровъ получаетъ опредѣленную организацію. Издано особое учрежденіе Комитета Министровъ. Значеніе Комитета еще болѣе возросло съ тѣхъ поръ, какъ Александръ пересталъ принимать отдѣльныхъ министровъ съ докладами и всѣ ихъ доклады стали идти къ Государю черезъ Комитетъ и его предсѣдателя Аракчеева. Здѣсь же до 1813 года разсматривались и судебныя дѣла по жалобамъ на Сенатъ Государю. Обремененный множествомъ правительственныхъ дѣлъ и вовсе не имѣя времени для сколько нибудь правильнаго ихъ разсмотрѣнія, Комитетъ, въ 1813 году, испросилъ у Государя разрѣшеніе передать всѣ судебныя дѣла въ Государственный Совѣтъ. Это было тѣмъ болѣе возможно, что еще въ 1810 году, при образованіи Государственнаго Совѣта, въ вѣдомство его отданы были нѣкоторыя дѣла судебныя; временно дозволено было подавать жалобы на департаменты Сената въ учрежденную при Государственномъ Совѣтѣ Комиссію прошеній, и если Комиссія находила рѣшеніе неправильнымъ, то дѣло поступало на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта; на Общее же Собраніе жаловаться было запрещено. Разрѣшеніе 1813 г. сдѣлало Государственный Совѣтъ высшей инстанціей и надъ Общимъ Собраніемъ, если при рѣшеніи не состоялось узаконенное большинство ($^2/_3$) голосовъ, или въ силу протеста Генералъ-Прокурора, т. е. Министра Юстиціи.

Съ восшествіемъ на престолъ Императора Николая Павловича и съ удаленіемъ Аракчеева, возобновились личные доклады министровъ Государю и значеніе Комитета Министровъ уменьшилось. Всѣ важнѣйшія дѣла отошли къ личнымъ докладамъ, Комитетъ же Министровъ получилъ значеніе обыкновеннаго присутственнаго

мѣста по текущимъ менѣе важнымъ дѣламъ. Единство направленія поддерживалось дѣятельностью самого Государя.

Въ 1826 г. была учреждена собственная Е. И. В. Канцелярія, состоявшая изъ 4 отдѣленій. 1-е отдѣленіе было установлено для всѣхъ сношеній министровъ съ Государемъ. Сюда направлялись всѣ доклады и отчеты министровъ. 2-е законодательное. Николай Павловичъ желалъ ускорить дѣло составленія Свода Законовъ и поэтому поставилъ его подъ собственный ближайшій присмотръ. Начальникомъ этой канцеляріи былъ сдѣланъ Балугьянскій, но распорядителемъ всего этого дѣла и докладчикомъ Государю былъ Сперанскій, безъ всякаго оффиціальнаго титула. 3-е отдѣленіе завѣдывало высшей Государственной полиціей. 4-е отдѣленіе завѣдывало женскими учебными и благотворительными учрежденіями Императрицы Маріи Ѳедоровны. Въ 1835 г. получила самостоятельное существованіе и новую организацію Комиссія Прошеній, состоявшая до этого при Государственномъ Совѣтѣ.

Въ томъ же 1826 году учреждено Министерство Императорскаго Двора.

Въ 1837 г. отъ Министерства Финансовъ отдѣлены были государственныя имущества, которыя вмѣстѣ съ государственными крестьянами отданы въ вѣдомство Министерства Государственныхъ Имуществъ. Во главѣ этого министерства былъ поставленъ одинъ изъ замѣчательныхъ государственныхъ людей царствованія Николая Павловича гр. Кисилевъ. Обсужденіе вопросовъ, относящихся къ Кавказскому, Закавказскому краю и Сибири, извлечено было изъ предметовъ, подвѣдомственныхъ Комитету Министровъ, и передано Комитетамъ Кавказскому, учрежденному въ 1842 г., и Сибирскому, окончательно организованному въ 1852 г., упраздненнымъ въ царствованіе Александра II и Александра III.

Въ царствованіе Александра II было обращено особенное вниманіе на объединеніе законодательной дѣятельности и 18 Октября 1861 г. учрежденъ *Совѣтъ Министровъ* подъ предсѣдательствомъ Государя: „дабы соблюсти общую систему и единство дѣйствій всѣхъ министровъ и главныхъ управленій“. Новое учрежденіе не составляетъ коллегію, имѣющую право самостоятельно рѣшать дѣла. Совѣту принадлежитъ только совѣщательный голосъ, и въ него вносятся дѣла не иначе, какъ съ Высочайшаго разрѣшенія, по предварительному докладу министра.

Судебная реформа 1864 года производитъ значительную перемѣну въ организаціи Сената. Образованы уголовный и граж-

данскій кассаціонные департаменты и ихъ общее собраніе. Проведено полное отдѣленіе власти судебной отъ власти административной. Судебныя дѣла, рѣшаемыя этими департаментами Сената, рѣшаются ими окончательно и не восходятъ болѣе въ Государственный Совѣтъ. Введены новыя болѣе совершенныя правила судопроизводства.

Въ царствованіе Императора Александра III, въ организаціи важнѣйшихъ центральныхъ учрежденій—Государственнаго Совѣта, Сената, Комитета, Совѣта Министровъ и Министерствъ не послѣдовало существенныхъ измѣненій. Важнѣйшими перемѣнами можно считать упраздненіе II-го и III отдѣленій Собственной Е. И. В. Канцеляріи. Дѣла II-го отдѣленія — изданіе Полнаго Собранія Законовъ, Свода Законовъ и его Продолженій возложены были сначала на особый Кодификаціонный отдѣлъ при Государственномъ Совѣтѣ, а затѣмъ на канцелярію Государственнаго Совѣта. Дѣла Государственной полиціи были переданы въ завѣдываніе Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Упразднена Комиссія Прошеній; ея обязанности въ настоящее время возложены на Особую канцелярію Е. И. В. и ея главноначальствующаго.

Такимъ образомъ, всѣ наши главнѣйшія центральныя учрежденія медленнымъ путемъ подготовлялись въ теченіе всего XVIII вѣка, но окончательно сформировались при Александрѣ I (за исключеніемъ Совѣта Министровъ). Сенатъ въ существѣ своемъ основанъ на учрежденіи 1802 г., измѣненномъ относительно судебныхъ департаментовъ судебными уставами Александра II; Комитетъ Министровъ фактически возникъ тогда же, но окончательно организованъ въ 1812 году; Государственный Совѣтъ учрежденъ въ 1810, а министерства въ 1810—1811 годахъ. Результатъ всего движенія въ исторіи центральныхъ учрежденій—отдѣленіе особыхъ учрежденій для законодательства, управленія и суда (судебные департаменты Сената) и созданіе особаго органа, контролирующаго управленіе, главнымъ образомъ въ качествѣ высшаго административнаго и дисциплинарнаго суда (административные департаменты Сената). Введеніемъ единоличнаго начала въ управленіе, различнымъ отраслямъ управленія дано болѣе единства и государственной дѣятельности дано болѣе силы; установлены правила для отвѣтственности министровъ. Всѣмъ этимъ достигнуто весьма много, и дѣятельному на благо страны монарху и добросовѣстнымъ и преданнымъ отечеству и монарху государственнымъ людямъ облегчена возможность правильно вести судъ

и управлять съ соблюденіемъ строгаго законнаго порядка. Формы, по которымъ дѣйствуетъ Сенатъ въ качествѣ административнаго суда и суда дисциплинарнаго, какъ мы увидимъ дальше, отличаются разнаго рода несовершенствами и требуютъ преобразованій. Когда будетъ совершена эта реформа, то условія законности и цѣлесообразности въ управленіи будутъ достигнуты во всей той мѣрѣ, которая возможна, оставаясь при исключительно бюрократическихъ средствахъ.

Въ послѣднія два царствованія замѣчается вновь движеніе, направленное къ нѣкоторому сближенію правительства и общества въ совмѣстной ихъ работѣ въ области законодательства и центральнаго управленія. Нѣкоторый, правда весьма нерѣшительный, шагъ въ этомъ направленіи сдѣланъ еще въ царствованіе Императора Николая Павловича. Въ 1827 г., по мысли графа Канкрина, при Министерствѣ Финансовъ учреждены Совѣтъ Торговли и Совѣтъ Мануфактуръ, впослѣдствіи соединенные въ одинъ Совѣтъ Торговли и Мануфактуръ. Въ этомъ Совѣтѣ принимаютъ участіе представители отъ купцовъ и фабрикантовъ. Болѣе рѣшительное движеніе въ этомъ направленіи мы замѣчаемъ въ царствованіе Александра II и Александра III. При обсужденіи крестьянской реформы призывались въ Петербургъ депутаты отъ губернскихъ комитетовъ. Для выясненія нуждъ разныхъ классовъ общества съ тѣхъ поръ разрѣшаются съѣзды углепромышленниковъ, сахарозаводчиковъ, нефтепромышленниковъ и выслушиваются ихъ ходатайства. По нѣкоторымъ вопросамъ внутренняго управленія иногда запрашиваются мнѣнія земствъ и городскихъ управленій. Въ 1885 году при Министерствѣ Путей Сообщенія установленъ желѣзнодорожный Совѣтъ, въ которомъ, кромѣ чиновниковъ, принимаютъ участіе и представители частныхъ желѣзныхъ дорогъ. Въ 1894 году при новоучрежденномъ Министерствѣ Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ учрежденъ Сельскохозяйственный Совѣтъ, въ которомъ, кромѣ чиновниковъ, участвуетъ 15 лицъ изъ сельскихъ хозяевъ и вообще изъ лицъ, знакомыхъ съ нуждами и интересами сельскаго хозяйства. Эти лица назначаются верховною властью по представленію министра.

Получитъ ли болѣе широкое развитіе это привлеченіе общества къ дѣламъ законодательства и управленія и какія формы приметъ эта помощь общества—это покажетъ будущее. Пока, въ виду существующихъ учрежденій и существующихъ формъ при-

влеченія общества къ указаннымъ дѣламъ, можно ограничиться слѣдующими замѣчаніями. Необходимо различать ознакомленіе съ нуждами и взглядами разныхъ классовъ общества и участіе лицъ изъ этихъ классовъ въ составленіи проэктовъ законовъ и правительственныхъ мѣръ. Нельзя отрицать нѣкоторой пользы отъ участія свѣдущихъ лицъ изъ общества, назначенныхъ правительствомъ, но свѣдѣнія объ интересахъ и взглядахъ разныхъ классовъ правительство можетъ получить и болѣе прямымъ путемъ, обращаясь непосредственно къ лицамъ, самостоятельно избраннымъ самыми заинтересованными лицами—сельскими хозяевами, фабрикантами и т. д., или къ ихъ съѣздамъ. Полезно, и у насъ практиковалось, чтобы отъ каждаго такого класса или съѣзда призывались не только представители большинства, но и представители меньшинства. Такъ, при обсужденіи крестьянской реформы, призывались не только представители большинства въ губернскихъ комитетахъ, но и представители меньшинства. Если, затѣмъ, правительство сочтетъ необходимымъ привлечь лицъ изъ разныхъ общественныхъ классовъ къ самому составленію проэкта закона, то оно должно составить болѣе или менѣе однородную комиссію, приглашая этихъ лицъ по собственному выбору. Такъ это и дѣлалось при разработкѣ крестьянской реформы. Въ редакціонной комиссіи, которой принадлежала главная роль въ составленіи законоположеній о крестьянахъ, кромѣ лицъ, занимавшихъ мѣста на государственной службѣ, участвовали по назначенію правительства такія лица, какъ Милютинъ, Черкасскій и Самаринъ.

Современное устройство центральныхъ учрежденій.

Центральныя учрежденія могутъ быть распредѣлены на двѣ группы: 1) Высшія государственныя учрежденія, окружающія Государя Императора, какъ его совѣты, не имѣющія рѣшительнаго голоса и самостоятельной власти. Они только подготовляютъ рѣшенія для высшей власти; ихъ положенія получаютъ обязательную силу не иначе, какъ съ утвержденія Государя. Во главѣ этихъ учрежденій слѣдуетъ поставить Государственный Совѣтъ, который занимается дѣлами законодательными, а изъ правительственныхъ только тѣми, которыя являются особенно

важными. Затѣмъ слѣдуетъ Комитетъ Министровъ—совѣщательное установленіе по текущимъ дѣламъ министерскаго управленія; Совѣтъ Министровъ—періодическое собраніе министровъ подъ личнымъ предсѣдательствомъ Государя Императора для обсужденія въ его личномъ присутствіи законодательныхъ предначертаній, которыя по ихъ важности требуютъ совокупнаго обсужденія министровъ и для разсмотрѣнія министерскихъ отчетовъ. Наконецъ, три Собственныя Его Императорскаго Величества канцеляріи. 2) Вторую группу центральныхъ государственныхъ учрежденій составляютъ тѣ, которыя имѣютъ самостоятельную власть въ кругѣ указанномъ законами. Сюда относятся Сенатъ, Синодъ и Министерства.

ВЫСШІЯ ЦЕНТРАЛЬНЫЯ ГОСУДАРСТВЕННЫЯ УЧРЕЖДЕНІЯ.

Государственный Совѣтъ.

Общее значеніе Государственнаго Совѣта опредѣляется въ 1-й статьѣ учрежденія этого совѣта такимъ образомъ: „Въ порядкѣ государственныхъ установленій Совѣтъ составляетъ сословіе, въ коемъ всѣ части управленія, въ главныхъ ихъ отношеніяхъ къ законодательству, соображаются и черезъ него восходятъ къ Верховной Императорской власти“. Изъ статьи 23-й того же учрежденія видно, что въ немъ обсуждаются и важнѣйшія правительственныя мѣры.

Такимъ образомъ Государственный Совѣтъ у насъ отчасти занимаетъ то положеніе, какое занимаютъ палаты въ государствахъ конституціонныхъ, отчасти то положеніе, какое занимаетъ въ этихъ странахъ Государственный Совѣтъ.

Во многихъ конституціонныхъ государствахъ существуетъ также Государственный Совѣтъ. Существуютъ различныя мнѣнія относительно того, долженъ ли быть въ конституціонномъ государствѣ Государственный Совѣтъ, или онъ является учрежденіемъ излишнимъ при существованіи палаты представителей и министровъ, изъ которыхъ въ первой сосредоточивается законодательство, а у вторыхъ администрація. Во Франціи, въ началѣ нынѣшняго

столѣтія, необходимость Государственнаго Совѣта въ конституціонныхъ учрежденіяхъ была предметомъ спора между нѣкоторыми публицистами, утверждавшими, что существованіе Государственнаго Совѣта несогласно съ самой конституціонной хартіей 1814 г. О пользѣ Государственнаго Совѣта можно говорить только въ томъ случаѣ, если онъ составленъ изъ постороннихъ лицъ, не принадлежащихъ ни къ законодательному корпусу, ни къ составу министерства, — изъ свѣдущихъ государственныхъ сановниковъ, которые обладаютъ высокимъ образованіемъ и большою опытностью въ дѣлахъ законодательныхъ и администраціи и являются юридически и политически образованными людьми. Въ конституціонныхъ учрежденіяхъ дѣятельность законодательная сосредоточивается въ палатахъ. Но палаты состоятъ не изъ спеціалистовъ; онѣ не постоянны въ своемъ составѣ: сегодня засѣдаютъ въ палатахъ одни депутаты, завтра другіе. Поэтому, какъ въ законодательныхъ, такъ и въ правительственныхъ мѣрахъ обнаруживается недостаточное знакомство съ дѣлами, непостоянство, наконецъ, много несовершенствъ чисто редакціонныхъ. Государственный Совѣтъ, изъ независимо поставленныхъ и имѣющихъ юридическое или административное спеціальное образованіе и практическую опытность лицъ, полезенъ и въ конституціонныхъ государствахъ. И въ этихъ государствахъ необходимо, чтобы въ помощь палатамъ и министерству существовало еще особое учрежденіе изъ высоко образованныхъ и опытныхъ въ государственныхъ дѣлахъ лицъ, на которомъ лежало бы предварительное составленіе законопроэктовъ и общихъ правительственныхъ распоряженій. Въ виду этихъ соображеній, такія лица, какъ Джонъ Стюартъ Милль въ своемъ „Представительномъ правленіи“ и Лоренцъ Штейнъ, считаютъ необходимымъ Государственный Совѣтъ и въ представительныхъ государствахъ. Еще болѣе важное значеніе Государственный Совѣтъ имѣетъ въ монархіяхъ неограниченныхъ, гдѣ нѣтъ представительныхъ учрежденій. Верховной санкціи подлежитъ такая масса дѣлъ государственныхъ, что обсужденіе этихъ дѣлъ высокопоставленными сановниками является существенно необходимымъ.

Личный составъ Государственнаго Совѣта. Предсѣдателемъ Государственнаго Совѣта состоитъ самъ Государь Императоръ, но обыкновенно онъ лично не предсѣдательствуетъ, а предсѣдательствуетъ лицо, назначенное Государемъ на одинъ годъ. Въ настоящее время предсѣдателемъ Государственнаго Совѣта

состоитъ Великій Князь Михаилъ Николаевичъ. Государственный Совѣтъ составляется изъ лицъ, назначаемыхъ самимъ Государемъ, „Высочайшею довѣренностью призываемыхъ въ сіе сословіе“. Эти лица бываютъ двухъ родовъ: есть члены Государственнаго Совѣта, засѣдающіе въ немъ ex officio, въ силу занимаемой ими должности: таковы—министры. Они члены Государственнаго Совѣта по самой своей должности, однако только до тѣхъ поръ, пока состоятъ на ней. Если они выходятъ въ отставку, то они принимаютъ участіе въ Государственномъ Совѣтѣ только въ томъ случаѣ, если спеціально назначаются членами этого совѣта.

Вообще званіе члена Государственнаго Совѣта совмѣстимо съ другими должностями, за исключеніемъ судебныхъ. Поэтому, членами Государственнаго Совѣта состоитъ довольно большое число сановниковъ, занимающихъ важныя должности по гражданскому и военному управленію. Среди членовъ Государственнаго Совѣта должно различать тѣхъ, которые назначены для присутствія не только въ общемъ собраніи Государственнаго Совѣта, но и для постояннаго присутствія въ департаментахъ, и другихъ членовъ, которые въ департаментахъ не присутствуютъ, а присутствуютъ только въ общихъ собраніяхъ. Что касается до министровъ, какъ членовъ Государственнаго Совѣта, то они не обязаны присутствовать въ департаментахъ по дѣламъ ихъ министерствъ; если они не найдутъ нужнымъ личное свое присутствіе, они могутъ представлять свои объясненія чрезъ товарищей или директоровъ своихъ департаментовъ. Но министры обязаны присутствовать въ Общемъ Собраніи.

Кругъ дѣйствій Государственнаго Совѣта. По плану организаціи государственныхъ учрежденій Сперанскаго предположено было обсужденіе законодательныхъ проэктовъ сосредоточить въ Государственномъ Совѣтѣ. Предполагалось, кромѣ того, что всѣ высшія правительственныя мѣры будутъ проходить чрезъ Государственный Совѣтъ, что онъ будетъ у насъ играть ту роль, съ нѣкоторыми соотвѣтствующими измѣненіями, какую играетъ палата въ учрежденіяхъ конституціонныхъ. „Всѣ предначертанія законовъ, говоритъ 50-я статья нашихъ основныхъ государственныхъ законовъ, разсматриваются въ Государственномъ Совѣтѣ, потомъ, восходятъ на Высочайшее усмотрѣніе, и не иначе поступаютъ къ предназначенному имъ совершенію, какъ дѣйствіемъ самодержавной власти“. Подобно тому, какъ въ государствахъ конституціонныхъ палаты не суть только законодательныя учрежденія, а

напротивъ имъ предоставлена и нѣкоторая правительственная роль по наиболѣе важнымъ вопросамъ управленія, такъ и въ русскомъ Государственномъ Совѣтѣ есть два рода дѣлъ: законодательныя и правительственныя.

Что касается до функцій *законодательныхъ*, то онѣ означены въ I и III п. 23 ст. „Учрежденія Государственнаго Совѣта". Въ порядкѣ государственныхъ дѣлъ, отъ разрѣшенія и утвержденія Верховной Императорской власти зависящихъ, слѣдующіе предметы поступаютъ предварительно на уваженіе Государственнаго Совѣта: всѣ предметы, требующіе новаго закона, устава или учрежденія; затѣмъ, дѣла, требующія въ законахъ, уставахъ и учрежденіяхъ изъясненія истиннаго ихъ смысла.

Правительственныя функціи Государственнаго Совѣта суть слѣдующія: 1) *чрезвычайныя мѣры:* „общія внутреннія мѣры, въ чрезвычайныхъ случаяхъ пріемлемыя"; 2) *внѣшнія мѣры:* „объявленіе войны, заключеніе мира и другія важныя внѣшнія мѣры, когда, по усмотрѣнію обстоятельствъ, могутъ онѣ подлежать предварительному общему соображенію"; 3) *мѣры и распоряженія общія*, пріемлемыя къ успѣшнѣйшему исполненію существующихъ законовъ, уставовъ и учрежденій", затѣмъ 4) весьма обширная дѣятельность, касающаяся *финансовъ*. Къ финансовой дѣятельности относятся: „составленіе ежегодныхъ смѣтъ общихъ государственныхъ доходовъ и расходовъ; сверхсмѣтные кредиты..... способы уравненія государственныхъ доходовъ и расходовъ и чрезвычайныя финансовыя мѣры"; проэкты узаконеній объ отчужденіи государственныхъ имуществъ и всѣ частные случаи отчужденія какой-либо части государственныхъ доходовъ или имуществъ, которые, на основаніи дѣйствующихъ правилъ, требуютъ Высочайшаго соизволенія; смѣты и раскладки земскихъ, государственныхъ и губернскихъ общихъ и частныхъ повинностей въ губерніяхъ, въ которыхъ не введены земскія учрежденія, а также смѣты и раскладки земскихъ повинностей въ Закавказьѣ; установленіе новыхъ, не предусмотрѣнныхъ въ законѣ сборовъ или налоговъ въ пользу городовъ, въ коихъ введено городское положеніе 1870 г., а равно увеличеніе уже разрѣшенныхъ въ пользу сихъ городовъ сборовъ выше предѣловъ, указанныхъ въ законѣ; всѣ вообще штаты, въ томъ числѣ издаваемые временно и въ видѣ опыта, за исключеніемъ штатовъ такихъ временныхъ установленій, кои учреждаются на опредѣленный срокъ, для окончанія дѣлъ прежняго времени, для приведенія въ порядокъ какой-либо

части, для исполненія какого либо временнаго порученія и тому подобныхъ. Эти послѣдніе штаты подлежатъ разсмотрѣнію Комитета Министровъ [1]); ежегодные отчеты о государственныхъ доходахъ и расходахъ, наконецъ дѣла о сложеніи недоимокъ и казенныхъ взысканій. Въ Государственномъ Совѣтѣ разсматриваются 5) различнаго рода мѣры, имѣющія отношеніе къ *привилегіямъ* частныхъ лицъ или обществъ. Такъ, напр., сюда относятся „дѣла объ учрежденіи компаній на акціяхъ, когда имп испрашиваются особыя преимущества или исключительныя привилегіи; дѣла о привилегіяхъ на открытія, изобрѣтенія или усовершенствованія въ искусствахъ, мануфактурахъ или ремеслахъ, равно на введеніе въ Россіи изобрѣтеній или усовершенствованій, сдѣланныхъ въ чужихъ краяхъ“; затѣмъ, „дѣла о возведеніи въ дворянство, объ утвержденіи въ почетныхъ достоинствахъ (княжескомъ, графскомъ и баронскомъ)“.

На обязанности Государственнаго Совѣта лежитъ еще разсмотрѣніе *судебныхъ* дѣлъ. По отношенію къ судебнымъ дѣламъ судебные уставы 1864 г. 20 Ноября значительно измѣнили роль Государственнаго Совѣта. Между тѣмъ какъ, съ теченіемъ времени, вопреки проэкту Сперанскаго, произошло соединеніе законодательной дѣятельности съ судебной, когда нѣкоторыя судебныя дѣла были пріурочены къ Государственному Совѣту, въ качествѣ высшей апелляціонной инстанціи надъ Сенатомъ—новые уставы провели строгое раздѣленіе между законодательствомъ, администраціей и судомъ, постановивъ, чтобы всѣ дѣла рѣшались окончательно въ судебныхъ учрежденіяхъ. Именно, всѣ дѣла, возникающія въ мѣстностяхъ, гдѣ эти судебные уставы введены, разрѣшаются въ послѣдней инстанціи Сенатомъ, въ качествѣ верховнаго кассаціоннаго суда, и дальнѣйшей апелляціи въ Государственный Совѣтъ не существуетъ. Однако еще и теперь существуютъ нѣкоторыя дѣла, подлежащія вѣдѣнію Государственнаго Совѣта. Во-первыхъ, по прежнему, разсматриваются судебныя дѣла, возникающія въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ дѣйствуютъ прежніе судебные уставы, т. е. дѣла эти изъ низшихъ инстанцій поступаютъ въ Сенатъ и въ нѣкоторыхъ случаяхъ восходятъ черезъ Государственный Совѣтъ на Высочайшее разрѣшеніе. Затѣмъ, самые новые уставы 1864 г. предоставляютъ нѣкоторую роль Государственному Совѣту въ судебныхъ дѣлахъ. Ему принадлежитъ слѣд-

[1]) Ср. Учрежд. Комит. Мин. ст. 14 п. 5.

ственное производство по всѣмъ преступленіямъ по должности министровъ, генералъ-губернаторовъ и вообще всѣхъ высшихъ чиновъ, занимающихъ должности первыхъ трехъ классовъ, какъ по судебному, такъ и по административному вѣдомствамъ, и дѣла о преданіи этихъ лицъ суду.

Государственный Совѣтъ слагается изъ слѣдующихъ составныхъ частей: 1) Общаго Собранія и 2) департаментовъ. При департаментахъ состоятъ статсъ-секретари; при общемъ собраніи—Государственный Секретарь и его товарищъ.

Сначала мы разсмотримъ департаменты Государственнаго Совѣта. Совѣтъ раздѣляется на департаменты. Еще при учрежденіи Государственнаго Совѣта 1 Января 1810 г. образованы были слѣдующіе департаменты, которые существуютъ и въ настоящее время: 1) департаментъ законовъ, 2) дѣлъ военныхъ, 3) дѣлъ гражданскихъ и духовныхъ и 4) государственной экономіи. Значеніе департамента дѣлъ военныхъ значительно ослабляется участіемъ въ законодательствѣ военномъ спеціальныхъ учрежденій, Военнаго и Адмиралтействъ Совѣтовъ, гдѣ сосредоточиваются всѣ главныя дѣла по военному вѣдомству. Дѣятельность департамента духовныхъ и гражданскихъ дѣлъ также умаляется участіемъ въ церковномъ законодательствѣ Синода и еще болѣе судебной реформой, въ силу которой большая часть прежнихъ судебныхъ дѣлъ была изъята изъ вѣдомства Государственнаго Совѣта. Такимъ образомъ важнѣйшими остаются департаменты законовъ и государственной экономіи. Въ первомъ сосредоточиваются приготовительныя работы по законодательной части; во второмъ обсуждаются главнымъ образомъ законодательныя и правительственныя мѣры, касающіяся хозяйственной жизни государства—финансовъ, народнаго хозяйства и т. д. Участіе департамента государственной экономіи въ регулированіи государственныхъ финансовъ весьма расширено новыми правилами 1862 г. „о порядкѣ составленія государственной росписи доходовъ и расходовъ“. Въ департаментѣ дѣлъ гражданскихъ и духовныхъ разсматриваются главнымъ образомъ дѣла судебныя, рѣшаемыя по старому порядку судопроизводства. Кромѣ того здѣсь разсматриваются дѣла духовнаго вѣдомства, соприкасающіяся съ дѣлами свѣтскаго законодательства. Здѣсь же первоначально разсматриваются дѣла по обвиненіямъ высшихъ сановниковъ въ преступленіяхъ и проступкахъ по должности.

Иниціатива возбужденія слѣдственнаго производства по обвиненіямъ высшихъ сановниковъ принадлежитъ самому Государю

UNIVERSITY OF ILLINOIS LIBRARY

Императору. Если Государь рѣшилъ возбудить дѣло, то прежде всего оно разсматривается въ департаментѣ духовныхъ и гражданскихъ дѣлъ, который приступаетъ къ обсужденію дѣла въ составѣ 7 членовъ. Когда по обстоятельствамъ дѣла окажется необходимымъ предварительное слѣдствіе, то веденіе слѣдствія поручается одному изъ сенаторовъ кассаціоннаго департамента, по Высочайшему назначенію, а прокурорскія обязанности по этому дѣлу исполняются Министромъ Юстиціи. Оконченное слѣдствіе, съ заключеніемъ Министра Юстиціи о дальнѣйшемъ направленіи дѣла, вносится въ департаментъ дѣлъ гражданскихъ и духовныхъ, который постановляетъ или о прекращеніи начатаго слѣдствія, или о наложеніи на привлекаемаго къ отвѣтственности взысканія безъ суда, или о преданіи суду. Постановленія Государственнаго Совѣта представляются на усмотрѣніе Государя. Въ случаѣ разногласія, представляются всѣ различныя мнѣнія [1]).

Департаменты состоятъ изъ нѣсколькихъ членовъ, постоянно засѣдающихъ въ департаментѣ и изъ особаго предсѣдателя, назначеніе котораго точно такъ же, какъ и членовъ, возобновляется каждые полгода, при чемъ всегда почти повторяется назначеніе однихъ и тѣхъ же лицъ. Для законности состава засѣданія обыкновенно достаточно трехъ членовъ. Въ засѣданіи департаментовъ участіе министровъ необязательно, хотя они и имѣютъ право участія въ качествѣ членовъ Государственнаго Совѣта. Впрочемъ, дѣла о земскихъ повинностяхъ разсматриваются департаментомъ государственной экономіи не иначе, какъ въ присутствіи нѣкоторыхъ министровъ. Министры могутъ вмѣсто себя командировать или *для замѣны* себя своихъ товарищей, или просто только *для объясненій* директоровъ департаментовъ и другихъ лицъ. Присылаемые директоры и другія лица не участвуютъ въ засѣданіи въ качествѣ членовъ департамента и послѣ объясненій удаляются, не принимая участія въ совѣщаніи и голосованіи. Съ своей стороны департаментъ можетъ предлагать министру или лично принять участіе въ совѣщаніи о его представленіи, или же прислать отъ себя довѣренное лицо. Въ томъ случаѣ, если, при обсужденіи извѣстнаго дѣла, департаментъ постановитъ заключеніе, несогласное съ мнѣніемъ министра, онъ обязанъ извѣстить министра о своемъ рѣшеніи для того, чтобы министръ имѣлъ возможность сдѣлать возраженія или заявить о своемъ согласіи.

---

[1]) Законъ 15 Февр. 1889 г.

Не слѣдуетъ полагать, что дѣла, пріуроченныя къ извѣстнымъ департаментамъ, составляютъ ихъ исключительное достояніе. Тѣ департаменты, которые слишкомъ обременены дѣлами, могутъ передать ихъ, по распоряженію предсѣдателя Государственнаго Совѣта, департаментамъ, не столь обремененнымъ. Въ дѣлахъ, относящихся къ вѣдомству различныхъ департаментовъ, требующихъ общаго соображенія двухъ или трехъ департаментовъ, учреждаются по сношенію ихъ предсѣдателей соединенныя засѣданія. Въ этихъ соединенныхъ засѣданіяхъ предсѣдательствуетъ всегда тотъ изъ предсѣдателей, въ департаментъ котораго поступило дѣло, хотя бы онъ былъ и младшимъ въ чинѣ.

Кромѣ департаментовъ Государственнаго Совѣта существуетъ еще *Общее Собраніе*. Оно образуется изъ всѣхъ членовъ Государственнаго Совѣта, какъ присутствующихъ въ департаментахъ, такъ и изъ членовъ, въ департаментахъ не присутствующихъ, въ томъ числѣ и министровъ или товарищей министровъ, если министръ пожелаетъ замѣнить ими свое личное присутствіе.

Государственный Совѣтъ не имѣетъ инициативы. Законодательные проэкты разсматриваются въ Государственномъ Совѣтѣ не иначе, какъ по Высочайшему повелѣнію [1]). Дѣла обыкновенно поступаютъ въ Государственный Совѣтъ чрезъ Государственнаго Секретаря и Канцелярію. Государственный Секретарь играетъ весьма важную роль въ Государственномъ Совѣтѣ. Онъ слѣдитъ за тѣмъ, чтобы въ Государственный Совѣтъ не поступали дѣла, къ нему неотносящіяся; онъ распредѣляетъ дѣла для подготовки по отдѣленіямъ Государственной Канцеляріи и наблюдаетъ за тѣмъ, чтобы дѣла были обслѣдованы со всѣхъ сторонъ и были приготовлены къ докладу. Въ отдѣленіяхъ этихъ подготовка дѣла совершается подъ руководствомъ статсъ-секретарей и помощниковъ статсъ-секретарей. Эти канцеляріи изслѣдуютъ дѣло, наводятъ справки и наконецъ составляютъ докладъ. Когда дѣло окончательно обслѣдовано, статсъ-секретарь предъявляетъ его предсѣдателю департамента, а этотъ назначаетъ день для слушанія дѣла. Въ департаментахъ дѣла обсуждаются при участіи министровъ или лицъ, ими вмѣсто себя командированныхъ. Въ случаѣ надобности въ департаменты, по усмотрѣнію ихъ, могутъ быть приглашаемы къ совѣщанію и лица посторон-

---

[1]) Ст. 49 основныхъ законовъ.

нія—эксперты, спеціалисты, отъ которыхъ по свойству дѣла можно ожидать полезныхъ объясненій.

Что касается до того, всѣ ли дѣла проходятъ обѣ инстанціи—департаментъ и общее собраніе, или же нѣтъ,—на это можно дать слѣдующій отвѣтъ: обыкновенно дѣла проходятъ обѣ инстанціи, т. е. докладываются сначала въ департаментахъ, а оттуда идутъ въ общее собраніе. Но есть нѣкоторыя дѣла, которыя идутъ на Высочайшее утвержденіе, не проходя 2-хъ инстанцій. Есть нѣкоторыя дѣла, которыя поступаютъ въ общее собраніе Государственнаго Совѣта непосредственно, минуя департаменты. Къ нимъ относятся особенно важныя дѣла: внѣшнія мѣры, какъ то—объявленіе войны, заключеніе мира, и общія внутреннія мѣры, въ чрезвычайныхъ случаяхъ пріемлемыя. Съ другой стороны, есть дѣла, которыя представляются на непосредственное Высочайшее усмотрѣніе въ меморіяхъ департаментовъ, минуя общее собраніе, напримѣръ, положенія департаментовъ, заключающія въ себѣ только изъясненія точнаго смысла закона существующаго и не предполагающія ни новаго закона, ни отмѣны или дополненія существующаго, т. е. легальное или аутентическое толкованіе закона.

Дѣла въ общемъ собраніи докладываются Государственнымъ Секретаремъ. Докладъ по дѣламъ, перешедшимъ изъ департаментовъ, состоитъ въ чтеніи департаментскихъ журналовъ. По докладѣ — разсужденія и дебаты подъ руководствомъ предсѣдателя. Обыкновенно, по судебнымъ дѣламъ, членамъ, передъ засѣданіемъ, разсылаются печатныя записки о дѣлѣ. О томъ, какъ утверждаются положенія Государственнаго Совѣта, я уже имѣлъ случай говорить въ началѣ курса, когда касался ученія о законахъ вообще. Я напомню только одно, что Государственный Совѣтъ играетъ роль совѣщательнаго учрежденія, поэтому всѣ положенія его приводятся въ исполненіе не иначе, какъ по Высочайшемъ ихъ утвержденіи. Въ какомъ видѣ дѣла должны быть представляемы на Высочайшее разсмотрѣніе? Прежде представлялись всѣ журналы въ подлинникѣ. Государь Императоръ могъ видѣть весь ходъ дѣла и всѣ отдѣльныя мнѣнія членовъ. Но въ виду множества дѣлъ и ихъ сложности были введены такъ называемыя „меморіи“. Въ журналъ Государственнаго Совѣта вносятся не всѣ отдѣльныя мнѣнія членовъ, но только два мнѣнія — большинства и меньшинства. По подписаніи членами журнала, онъ поступаетъ къ Государственному Секретарю. На основаніи этого журнала въ отдѣленіи дѣлъ Государственнаго

Секретаря особымъ экспедиторомъ составляется меморія—резюмированная записка о дѣлѣ. Отдѣльные члены могутъ присоединять сюда свои мнѣнія и проэкты исполнительныхъ бумагъ. Меморія разсматривается Государственнымъ Секретаремъ съ участіемъ предсѣдателя и подписывается обоими, и наконецъ представляется Государственнымъ Секретаремъ на Высочайшее утвержденіе. Въ общемъ собраніи меморія составляется по каждому засѣданію отдѣльно, а въ департаментахъ по цѣлому разряду дѣлъ, по мѣрѣ ихъ окончанія. По представленіи меморіи Государь можетъ согласиться съ мнѣніемъ большинства, или меньшинства, или отдѣльныхъ лицъ—или даже положить собственную резолюцію; утвержденіе Государемъ въ болѣе важныхъ случаяхъ бываетъ письменное, а въ менѣе важныхъ устное. Обо всемъ этомъ было говорено въ 1-й части курса.

Въ завѣдываніи Государственнаго Секретаря и статсъ-секретарей состоитъ *Государственная Канцелярія*, *Государственная Типографія* и *Архивъ*.

Государственная Канцелярія въ полномъ ея составѣ находится подъ управленіемъ Государственнаго Секретаря, отдѣленіями ея завѣдуютъ статсъ-секретари.

Государственный Секретарь есть одинъ изъ важнѣйшихъ сановниковъ имперіи. Черезъ него ведутся всѣ сношенія Государственнаго Совѣта съ верховной властью. Онъ занимаетъ положеніе равное министру и засѣдаетъ вмѣстѣ съ министрами въ Комитетѣ Министровъ и въ Совѣтѣ Министровъ. На немъ лежитъ обязанность наблюдать за правильностью редакціи разрабатываемыхъ въ Государственномъ Совѣтѣ законопроэктовъ. При немъ состоитъ товарищъ Государственнаго секретаря.

Къ составу Государственной канцеляріи принадлежитъ *Отдѣленіе Свода Законовъ*. На обязанности этого отдѣленія лежитъ изданіе Свода Законовъ, мѣстныхъ узаконеній Россійской Имперіи и изданіе Полнаго Собранія Законовъ. Кромѣ того на отдѣленіе возлагается наведеніе справокъ о законахъ, касающихся представленныхъ въ Государственный Совѣтъ законопроэктовъ.

Императоръ Николай Павловичъ обратилъ особенное вниманіе на приведеніе въ извѣстность и порядокъ русскихъ законовъ и съ этою цѣлью образовалъ въ составѣ своей собственной канцеляріи 2-е отдѣленіе. Это отдѣленіе, какъ въ теченіи всего царствованія Николая Павловича, такъ и въ теченіе царствованія Александра Николаевича занималось изданіемъ Свода Законовъ и его продолже-

ній, мѣстныхъ законовъ и Полнаго Собранія Законовъ; кромѣ того, на обязанности этого отдѣленія лежала забота о точной юридической формулировкѣ новыхъ положеній. De facto обязанности начальника этого отдѣленія при Императорѣ Александрѣ Николаевичѣ не ограничивались одной этой формальной стороной. Такъ, начальникъ этого отдѣленія, баронъ Корфъ, представлялъ подробныя мнѣнія по существу разныхъ издававшихся новыхъ законоположеній—законовъ о печати, земскаго, городового положеній и другихъ. Въ царствованіе Александра III, указомъ 23 Января 1882 г., 2-е отдѣленіе Собственной Его Величества Канцеляріи было упразднено и на мѣсто его учрежденъ Кодификаціонный Отдѣлъ при Государственномъ Совѣтѣ съ особымъ главноуправляющимъ во главѣ. Указами 13 Сентября и 7 Декабря 1893 года Кодификаціонный Отдѣлъ, какъ особое учрежденіе, упраздненъ и замѣненъ Отдѣленіемъ Свода Законовъ въ составѣ Канцеляріи Государственнаго Совѣта. Права главноуправляющаго Кодификаціоннымъ Отдѣломъ перешли къ Государственному Секретарю. Въ виду увеличенія обязанностей Государственнаго Секретаря учреждена должность его товарища.

Ближайшее завѣдываніе зданіями, занимаемыми учрежденіями, принадлежащими къ Государственному Совѣту, подъ главнымъ начальствомъ Государственнаго Секретаря, лежитъ на особомъ *Хозяйственномъ Комитетѣ*.

При Государственномъ Совѣтѣ состоитъ *Временная Комиссія для разсмотрѣнія всеподданнѣйшихъ жалобъ, на департаменты Сената приносимыхъ*. До 1884 г. при особѣ Императора состояла „Комиссія Прошеній“. Эта комиссія прекратила свое существованіе въ силу указа 9-го Іюня 1884 года. Прошенія на Высочайшее имя въ настоящее время, вообще говоря, направляются къ Главноначальствующему Канцеляріей Его В. по принятію прошеній. Для тѣхъ же жалобъ, которыя подаются на департаменты Сената, установлена временная комиссія для разсмотрѣнія всеподданнѣйшихъ жалобъ на департаменты сената. Эта комиссія состоитъ изъ предсѣдателя и 4 членовъ, назначенныхъ Высочайшею властью изъ членовъ Государственнаго Совѣта или сенаторовъ. Кромѣ того, въ засѣданіяхъ комиссіи присутствуетъ Главноначальствующій Канцеляріей Е. В. по принятію прошеній, въ тѣхъ случаяхъ, когда сочтетъ это необходимымъ. Срокъ для подачи жалобъ на департаменты Сената 4-хъ мѣсячный. Участвующія въ дѣлѣ лица и постороннія въ засѣданія

комиссіи не допускаются. Она не постановляетъ рѣшеній по существу; на ея обязанности лежитъ только изслѣдованіе, имѣетъли жалоба видъ основательности, или же нѣтъ. Если заключеніе комиссіи таково, что жалоба заслуживаетъ уваженія, то дѣло передается въ Общее Собраніе Сената.

Комитетъ Министровъ.

Высшими совѣщательными учрежденіями при Государѣ Императорѣ, послѣ Государственнаго Совѣта, являются „Комитетъ Министровъ“ и „Совѣтъ Министровъ“. Припомнимъ, что въ началѣ нынѣшняго столѣтія, при образованіи Министерствъ по плану 1802 года явилось два вида министерскихъ докладовъ—отдѣльный и совокупный, т. е. въ присутствіи всѣхъ министровъ. Изъ этого совокупнаго доклада мало-по-малу образовалось постоянное учрежденіе—Комитетъ Министровъ. Во время отлучекъ Государя этотъ комитетъ, въ которомъ дѣлались доклады по важнѣйшимъ дѣламъ, получилъ значеніе постояннаго учрежденія. Это случилось уже, напр., въ 1805 г. по случаю отбытія Государя изъ столицы. Во время общаго преобразованія государственныхъ учрежденій по плану Сперанскаго, предполагалось изъ всѣхъ министровъ составить правительственное отдѣленіе Сената и особый Комитетъ предполагалось упразднить. Реформа Сената однако не была осуществлена и Комитетъ Министровъ остался. Въ 1812 г. Комитетъ уже окончательно получаетъ значеніе постояннаго учрежденія. Онъ получаетъ опредѣленную организацію. Были точно опредѣлены предметы ему подвѣдомственные, указано было опредѣленное мѣсто засѣданій, назначены опредѣленные дни этихъ засѣданій и вообще точно былъ опредѣленъ кругъ дѣятельности Комитета и порядокъ отправленія дѣлъ. Съ этого времени, т. е. съ 1812 г., до конца царствованія Александра 1-го, Комитетъ Министровъ получилъ преобладающее значеніе надъ отдѣльными докладами. Причина тому заключалась въ преобладающемъ вліяніи Аракчеева, чрезъ котораго исключительно шли къ Государю всѣ дѣла Комитета; министры въ это время почти не имѣли личныхъ докладовъ. Въ теченіе царствованія Николая I и Александра II, значеніе Комитета, какъ учрежденія, объединяющаго министерское управ-

леніе, значительно подорвано возстановленіемъ личныхъ докладовъ и образованіемъ Совѣта Министровъ въ 1861 году; тѣмъ не менѣе, Комитетъ Министровъ существуетъ и въ настоящее время, окончательно получивъ значеніе высшаго присутственнаго мѣста, завѣдующаго извѣстнымъ родомъ дѣлъ на правахъ совѣщательнаго учрежденія. Исполнительная власть ему принадлежитъ только въ нѣкоторыхъ закономъ опредѣленныхъ случаяхъ.

Присутствіе Комитета Министровъ, подъ предсѣдательствомъ назначеннаго Государемъ лица, составляется изъ всѣхъ предсѣдателей департаментовъ Государственнаго Совѣта, изъ всѣхъ министровъ или главноуправляющихъ, и Государственнаго Секретаря; кромѣ того, въ составъ Комитета Министровъ могутъ быть особо назначены Государемъ и другія лица. Въ тѣхъ случаяхъ, когда министры или главноуправляющіе не могутъ по болѣзни или по инымъ причинамъ присутствовать въ Комитетѣ Министровъ, вмѣсто нихъ присутствуютъ ихъ товарищи. Въ тѣхъ случаяхъ, когда Военный Министръ не можетъ принимать участія въ засѣданіяхъ Комитета Министровъ при разсмотрѣніи дѣлъ, возникшихъ въ военномъ вѣдомствѣ, или же имѣющихъ близкую связь съ предметами этого вѣдомства, присутствованіе въ Комитетѣ на правахъ товарища министра возлагается на одного изъ начальниковъ главныхъ частей Военнаго Министерства, преимущественно на начальника той части, въ которой сосредоточены самыя необходимыя свѣдѣнія по подлежащему разсмотрѣнію дѣлу. Въ случаѣ надобности, Комитетъ можетъ пригласить въ свое засѣданіе всякаго начальника какого-либо мѣста для объясненія или для общаго съ ними сужденія. По дѣламъ вѣдомства Св. Синода приглашается для объясненія Оберъ-Прокуроръ Святѣйшаго Синода. Для разрѣшенія дѣлъ, касающихся сооруженія или эксплоатаціи желѣзныхъ дорогъ, а также дѣлъ, возникающихъ изъ отдачи желѣзныхъ дорогъ частнымъ предпринимателямъ или обществамъ съ гарантіями или субсидіями отъ казны, образуется соединенное присутствіе изъ Комитета Министровъ и Департамента Государственной Экономіи подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя Комитета Министровъ.

Въ отличіе отъ предсѣдательства въ Государственномъ Совѣтѣ, которое опредѣляется только на одинъ годъ, предсѣдатель Комитета Министровъ назначается постоянный.

Что касается до круга дѣлъ, подвѣдомственныхъ этому учрежденію, то, вообще говоря, сюда относятся: а) дѣла, превышающія власть отдѣльныхъ министровъ, по которымъ они должны испро-

сить Высочайшее соизволеніе, в) дѣла, по которымъ нужно общее соображеніе или содѣйствіе разныхъ министровъ (нѣкоторыя изъ такихъ дѣлъ входятъ и въ Совѣтъ Министровъ), наконецъ с) дѣла, въ разрѣшеніи и исполненіи которыхъ министръ встрѣчаетъ сомнѣніе. Можетъ быть два случая сомнѣнія: при сомнѣніи о законности дѣло поступаетъ въ Сенатъ, гдѣ и разрѣшается силою существующихъ законовъ; когда же сомнѣніе касается цѣлесообразности, оно вносится въ Комитетъ (или составляетъ предметъ личнаго доклада министра Государю). Изъ этихъ дѣлъ составляются такъ называемыя текущія дѣла Комитета Министровъ. Кромѣ того, есть особыя дѣла, которыя спеціально пріурочены Комитету Министровъ. Такъ, сюда относятся, во 1-хъ) дѣла, касающіяся общаго спокойствія и безопасности, продовольствія народнаго и всякаго чрезвычайнаго происшествія—вообще всякія чрезвычайныя мѣры; во 2-хъ) уставы компаній на акціяхъ, когда ими не испрашиваются особыя привилегіи (если эти привилегіи испрашиваются акціонерами, то дѣла проходятъ, въ законодательномъ порядкѣ, чрезъ Государственный Совѣтъ); въ 3-хъ) представленія и предположенія Министерства Путей Сообщенія по разрѣшенію построекъ желѣзныхъ дорогъ а также мѣропріятія относительно частныхъ желѣзныхъ дорогъ; въ 4-хъ) нѣкоторыя представленія министровъ о наградахъ по службѣ или внѣ службы (за подвиги человѣколюбія, за труды по народному образованію); обыкновенно эти представленія идутъ черезъ Капитулъ Орденовъ; 5) выговоры губернаторамъ и губернскимъ правленіямъ по представленіямъ министерствъ и опредѣленіямъ Сената; 6) штаты временныхъ установленій, которыя учреждаются на опредѣленный срокъ (остальные штаты подлежатъ вѣдомству Государственнаго Совѣта); 7) дѣла о назначеніи пенсій и единовременныхъ пособій, когда это назначеніе превышаетъ предѣлъ власти, ввѣренной министру.

Затѣмъ, въ послѣднее время, вѣдѣнію Комитета Министровъ пріурочены еще слѣдующія дѣла:

8) Дѣла о перемѣнахъ въ назначеніи пожертвованій, сдѣланныхъ частными лицами какому-либо правительственному или общественному учрежденію въ томъ случаѣ, если такія перемѣны вызываются особыми обстоятельствами; 9) важнѣйшія дѣла по расколу; 10) представленія Министра Внутреннихъ Дѣлъ о конфискаціи или уничтоженіи книгъ, признанныхъ особенно вредными; 11) дѣла о запрещеніи сообществъ, признанныхъ особенно вредными; 12) представленія Министра Внутреннихъ Дѣлъ

объ отклоненіи ходатайствъ со стороны земскихъ собраній. Сначала отвѣтъ на ходатайства земскихъ собраній слѣдовалъ со стороны отдѣльныхъ министровъ. Но въ послѣднее время постановлено, что если ходатайства отклоняются министромъ, то о такомъ отклоненіи должно быть сообщаемо Комитету Министровъ.

Послѣ изданія новыхъ земскаго и городового положеній, Комитету Министровъ принадлежитъ отмѣна постановленій земскихъ собраній и городскихъ думъ, не соотвѣтствующихъ общимъ государственнымъ пользамъ или явно нарушающихъ интересы мѣстнаго населенія въ тѣхъ случаяхъ, когда такая отмѣна не ведетъ за собою возвышенія земскаго или городского обложенія противъ опредѣленнаго земскимъ собраніемъ или городскою думою размѣра.

Комитетъ Министровъ есть *постоянное учрежденіе;* онъ засѣдаетъ въ опредѣленные дни. Въ случаѣ надобности, могутъ быть назначаемы и чрезвычайныя собранія въ другіе дни, кромѣ обычныхъ.

Дѣлопроизводство обыкновенно начинается поступленіемъ дѣлъ въ канцелярію, гдѣ они изслѣдуются, дополняются различнаго рода справками, и гдѣ составляются доклады начальниками отдѣленій. Комитетъ Министровъ дѣйствуетъ главнымъ образомъ какъ совѣщательное учрежденіе, не имѣющее никакой самостоятельной исполнительной власти. Поэтому, хотя Комитетъ Министровъ засѣдаетъ и въ отсутствіи Государя, но всѣ почти заключенія его приводятся въ исполненіе лишь по Высочайшемъ утвержденіи. Однако есть нѣсколько видовъ дѣлъ, которыя рѣшаются собственной властью Комитета. Это—дѣла о назначеніи пенсій и единовременныхъ пособій, представленія Министра Внутреннихъ Дѣлъ о конфискаціи или уничтоженіи книгъ, признанныхъ особенно вредными, и, наконецъ, представленія Министра Внутреннихъ Дѣлъ объ отклоненіи ходатайствъ со стороны земскихъ собраній, объ отмѣнѣ постановленій земскихъ собраній и городскихъ думъ и нѣкоторыя другія.

Совѣтъ Министровъ.

Совѣтъ Министровъ, въ противоположность Комитету Министровъ, не есть постоянное и непрерывно дѣйствующее учрежденіе, не есть присутственное мѣсто. Это періодически повторяю-

щееся, по мѣрѣ надобности, собраніе подъ личнымъ предсѣдательствомъ Государя. Въ послѣднее время, въ особенности со временъ Николая Павловича, когда доклады отдѣльныхъ министровъ получили большое значеніе, какъ по вопросамъ законодательнымъ, такъ и правительственнымъ—получилась дисгармонія въ законодательныхъ предначертаніяхъ, такъ какъ каждый министръ отдѣльно испрашивалъ Высочайшаго разрѣшенія на внесеніе въ Государственный Совѣтъ законодательныхъ вопросовъ; отсюда же появилось несогласіе и даже антагонизмъ между различными министерствами, изъ которыхъ одни дѣйствовали по прогрессивной программѣ, другіе по программѣ реакціонной. Чтобы объединить законодательную инициативу, которая фактически перешла въ руки министровъ—„дабы соблюсти общую систему и единство дѣйствій всѣхъ министерствъ и главныхъ управленій“ — указомъ 12 Ноября 1861 года былъ учрежденъ Совѣтъ Министровъ. Совѣтъ Министровъ собственной инициативы не имѣетъ: всѣ дѣла, подвѣдомственныя ему, поступаютъ на обсужденіе его не сами собой, но на основаніи Высочайшаго разрѣшенія, непосредственно испрашиваемаго каждымъ министромъ. Вообще, на предварительное обсужденіе Совѣта Министровъ поступаютъ дѣла, которыя считается необходимымъ разсматривать въ Высочайшемъ присутствіи.

Совѣтъ Министровъ состоитъ изъ всѣхъ министровъ и тѣхъ главноуправляющихъ отдѣльными вѣдомствами, которые, на правахъ министровъ, присутствуютъ въ Комитетѣ, а равно изъ другихъ лицъ, особо назначаемыхъ Государемъ. Предсѣдателемъ въ немъ состоитъ самъ Государь Императоръ.

Въ Совѣтъ Министровъ вносятся:

Въ 1-хъ, предположенія, возникающія въ отдѣльныхъ министерствахъ объ изданіи новаго закона, а также отмѣнѣ и измѣненіи существующаго. Эти предположенія, по ихъ разсмотрѣніи Государемъ, вносятся, затѣмъ, для обсужденія въ Государственный Совѣтъ. Во 2-хъ, виды и предположенія къ устройству и усовершенствованію разныхъ частей Министерскаго Управленія. Въ 3-хъ, предположенія объ устраненіи затрудненій практическихъ, встрѣчающихся для министровъ при усовершенствованіи завѣдуемой ими части управленія. Въ 4-хъ, мѣры, требующія общаго содѣйствія разныхъ вѣдомствъ, когда онѣ не подлежатъ разсмотрѣнію другихъ высшихъ государственныхъ установленій. Нѣкоторыя изъ такихъ дѣлъ входятъ и въ Комитетъ Министровъ. Въ Совѣтѣ Министровъ разсматриваются только мѣры, которыя,

считается необходимымъ разсматривать въ Высочайшемъ присутствіи. Совѣтъ Министровъ играетъ еще нѣкоторую роль въ дѣлѣ контроля надъ управленіемъ отдѣльныхъ министерствъ. Такъ, министры должны сообщать свѣдѣнія въ Совѣтъ Министровъ о всѣхъ важнѣйшихъ мѣрахъ, ими предпринимаемыхъ. Здѣсь же разсматриваются заключенія тѣхъ комиссій, которыя назначаются Государемъ для разсмотрѣнія ежегодно представляемыхъ Государю всеподданнѣйшихъ отчетовъ министровъ. Совѣтъ Министровъ самостоятельной власти не имѣетъ и всѣ постановленія его нуждаются въ Высочайшемъ утвержденіи. Государь резолюцію полагаетъ или немедленно, въ видѣ надписи на журналахъ Совѣта, или, въ случаѣ многосложной резолюціи, она изготовляется завѣдующимъ дѣлами Совѣта Министровъ, по соглашенію съ тѣмъ министромъ, по иниціативѣ котораго возникло дѣло, или самымъ министромъ и затѣмъ представляется на Высочайшее утвержденіе. Если Государю угодно будетъ, не постановляя въ Совѣтѣ окончательнаго рѣшенія, обратить дѣло къ ближайшему обсужденію внѣ Высочайшаго присутствія, то для этого составляется совѣщательное собраніе или комиссія изъ членовъ Совѣта Министровъ или лицъ, Государемъ Императоромъ особо для этого назначенныхъ; о результатахъ совѣщаній представляются завѣдующимъ дѣлами Совѣта Министровъ краткія меморіи, на которыя Государь полагаетъ резолюціи, если не найдетъ необходимымъ вновь обсудить дѣло въ своемъ присутствіи въ Совѣтѣ Министровъ.

Комитетъ Сибирской желѣзной дороги.

Къ числу высшихъ учрежденій принадлежитъ Комитетъ Сибирской желѣзной дороги. Онъ учрежденъ въ 1893 году.

Комитетъ состоитъ изъ предсѣдателя и вице-предсѣдателя, назначаемыхъ Государемъ, 6 министровъ (М. Вн. Д., М. Госуд. Им., М. Фин., М. Путей Сообщ., Военный Мин., Управляющій Морскимъ Минист.) и Государственнаго Контролера.

Предсѣдателю Комитета предоставляется приглашать въ присутствіе Комитета всѣхъ тѣхъ лицъ, участіе которыхъ въ разсмотрѣніи дѣлъ будетъ признано полезнымъ. Изъ числа приглашенныхъ

члены Государственнаго Совѣта, министры и главноуправляющіе отдѣльными частями пользуются правомъ голоса. Комитету Сибирскихъ желѣзныхъ дорогъ принадлежитъ общее руководство дѣломъ осуществленія сибирской желѣзной дороги и связанныхъ съ нею вспомогательныхъ предпріятій.

По дѣламъ законодательнымъ, касающимся предметовъ вѣдомства Комитета Сибирской ж. д. составляется соединенное Присутствіе изъ членовъ этого Комитета и подлежащихъ департаментовъ Государственнаго Совѣта.

Мѣры, не превышающія власть каждаго отдѣльнаго министра, приводятся въ исполненіе непосредственно, если они въ Комитетѣ приняты единогласно. Если же при разсмотрѣніи дѣла въ Комитетѣ оказалось разногласіе, или если по существу своему оно превышаетъ власть каждаго отдѣльнаго министра, то заключенія Комитета представляются на Высочайшее усмотрѣніе и утвержденіе. Когда потребуется, то Комитетъ Сибирской ж. д. можетъ образовать для подробнаго изученія того или другого предмета подкомиссіи.

Собственныя Его Императорскаго Величества Канцеляріи.

Въ царствованіе Императоровъ Николая I и Александра II существовала довольно сложная по составу Собственная Его Императорскаго Величества Канцелярія. Она состояла изъ 4-хъ отдѣленій:—1 отдѣленіе, для всѣхъ сношеній съ верховною властью министровъ и другихъ должностныхъ лицъ, 2-е отдѣленіе кодификаціонное, 3-е отдѣленіе, при которомъ состоялъ корпусъ жандармовъ, завѣдывало государственной полиціей и, наконецъ, 4-е отдѣленіе завѣдывало учебными и благотворительными учрежденіями Императрицы Маріи Ѳеодоровны. Въ концѣ царствованія Императора Александра II, въ 1880 г., закрыто 3-е отдѣленіе и дѣла его переданы въ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ. Въ царствованіе Александра III, въ 1881 г., закрыто 2-е отдѣленіе и дѣла его переданы сначала въ особый Кодификаціонный Отдѣлъ, состоявшій при Государственномъ Совѣтѣ, а затѣмъ, въ 1894 г. въ канцелярію Государственнаго Совѣта. Остались, такимъ образомъ, только 1-е и 4-е отдѣленія, которыя велѣно именовать: 1) Соб-

ственная Его Императорскаго Величества Канцелярія и 2) Собственная Е. И. В. Канцелярія по учрежденіямъ Императрицы Маріи Ѳеодоровны. Въ царствованіе Николая II, въ 1895 г., для пріема и разсмотрѣнія прошеній на Высочайшее имя, образована 3) Е. И. В. Канцелярія по пріему прошеній, на Высочайшее имя приносимыхъ.

1) Собственная Е. И. В. Канцелярія. Положеніе о ней не обнародовано. Его нѣтъ ни въ Сводѣ Законовъ, ни въ Полномъ Собраніи Законовъ. О дѣятельности ея можно заключить изъ разнаго рода указаній въ законоположеніяхъ, касающихся министровъ, губернаторовъ и другихъ лицъ. Собственная Е. И. В. канцелярія состоитъ подъ начальствомъ главноуправляющаго. Въ нее поступаютъ отъ министровъ, губернаторовъ и другихъ должностныхъ лицъ всѣ, направляемые къ Государю, отчеты, донесенія и другія бумаги. Здѣсь ведутся списки и сосредоточиваются всѣ свѣдѣнія о служебномъ положеніи лицъ, пожалованныхъ званіемъ Статсъ-Секретаря Его Императорскаго Величества [1]).

2) Собственная Е. И. В. Канцелярія по учрежденіямъ Императрицы Маріи Ѳеодоровны. Супруга Императора Павла, Марія Ѳеодоровна много заботилась объ увеличеніи различнаго рода учебныхъ и благотворительныхъ заведеній, въ особенности для женскаго пола и для малолѣтнихъ сиротъ обоего пола. Въ ея непосредственномъ завѣдываніи находились, какъ существовавшія раньше учрежденія (напр. Воспитательный домъ въ Москвѣ), такъ и возникавшія по ея почину учрежденія (институты для лицъ женскаго пола и другія). Всѣ эти и подобныя учрежденія, возникшія впослѣдствіи, находятся подъ покровительствомъ Императрицъ и въ завѣдываніи Собственной Его И. В. Канцеляріи по учрежденіямъ Императрицы Маріи Ѳеодоровны. Эта Канцелярія и состоящія при ней учрежденія имѣютъ значеніе высшаго центральнаго учрежденія по законодательнымъ дѣламъ, касающимся учрежденій вѣдомства Императрицы Маріи Ѳеодоровны, и значеніе особаго министерства народнаго просвѣщенія и благотворительности относительно сиротъ и лицъ женскаго пола. Впрочемъ, не всѣ женскія учебныя заведенія находятся въ вѣдомствѣ Императрицы Маріи Ѳеодоровны. Такъ, женскія гимназіи находятся въ вѣдѣніи Министерства Народнаго Просвѣщенія.

---

[1]) 2-е Полн. Собр. Зак. т. XLVII (1872) № 51,536 и т. XXI, I отд. III-е (1874) № 53,283 а.

Во главѣ Канцеляріи стоитъ особый Главноуправляющій.

Въ Канцеляріи сосредоточиваются различнаго рода административныя дѣла—часть инспекторская, то-есть назначеніе, перемѣщеніе и увольненіе должностныхъ лицъ; составленіе различныхъ уставовъ, положеній и инструкцій для учрежденій вѣдомства Императрицы Маріи и тому подобныя дѣла.

При С. Е. И. В. Канцеляріи по учрежденіямъ Императрицы Маріи Ѳеодоровны состоятъ: 1) *Опекунскій Совѣтъ*. Онъ имѣетъ два присутствія, одно въ Петербургѣ, а другое въ Москвѣ. Члены Совѣта называются Почетными Опекунами. Предсѣдателемъ Совѣта въ Петербургѣ является Главноуправляющій Канцеляріей или его товарищъ,—въ Москвѣ одинъ изъ членовъ по Высочайшему назначенію. Въ вѣдомствѣ этого Опекунскаго Совѣта находятся: a) дѣла законосовѣщательныя, выработка законодательныхъ проэктовъ, касающихся вѣдомства Им. Маріи; b) дѣла административныя и c) важнѣйшія хозяйственныя дѣла. Опекунскій Совѣтъ есть учрежденіе коллегіальное, и всѣ дѣла въ немъ рѣшаются по большинству голосовъ, при чемъ, въ случаѣ равенства, голосъ предсѣдателя имѣетъ перевѣсъ. Но есть случаи, когда Совѣтъ имѣетъ только совѣщательный голосъ, рѣшительный же голосъ принадлежитъ Главноуправляющему. 2) *Учебный Комитетъ*. Онъ разсматриваетъ вопросы педагогическіе. 3) *Строительный Комитетъ*. 4) 2 инспектора по медицинской части и 5) Юрисконсультъ и нѣкоторыя другія лица.

3. Собственная Е. И. В. Канцелярія по принятію прошеній, на Высочайшее имя приносимыхъ. Въ царствованіе Александра III, въ 1884 году упразднена существовавшая до того времени Комиссія Прошеній и прошенія на Высочайшее имя велѣно подавать Командующему Императорской Главной Квартирой. Въ нынѣшнее царствованіе образована Собственная Е. И. В. Канцелярія по принятію прошеній, на которую возложено принятіе прошеній, приносимыхъ на Высочайшее имя, и составленіе по нимъ докладовъ. Канцелярія эта находится въ завѣдываніи Главноуправляющаго и его товарища [1]).

---

[1]) Высоч. повелѣнія 26 февр. и 20 марта 1895 г. Собр. Узак. и Расп. №№ 37 и 64, ст. 242 и 423.

ЦЕНТРАЛЬНЫЯ УЧРЕЖДЕНІЯ, ИМѢЮЩІЯ ПО ЗАКОНУ САМОСТОЯТЕЛЬНУЮ ВЛАСТЬ.

Правительствующій Сенатъ.

По указу 2-го Сентября 1802 г. Правительствующій Сенатъ является учрежденіемъ охранительнымъ, наблюдающимъ за дѣятельностью всѣхъ судебныхъ и административныхъ властей Имперіи. Въ такомъ своемъ значеніи—учрежденія, охраняющаго законъ и надзирающаго за дѣйствіями установленій въ области управленія и суда, Сенатъ остается и до настоящаго времени. Значеніе Сената въ ряду другихъ государственныхъ установленій и въ настоящее время опредѣляется словами, взятыми изъ манифеста 2-го Сентября 1802 года: „Правительствующій Сенатъ есть верховное мѣсто, которому въ гражданскомъ порядкѣ суда, управленія и исполненія подчинены всѣ вообще мѣста и установленія въ Имперіи, кромѣ тѣхъ, кои особеннымъ закономъ именно изъяты отъ сей зависимости“. (Учрежд. Правит. Сената, ст. 1-я). Въ изданіи 1886 года въ ссылкахъ подъ приведенной статьей указаны слѣдующія учрежденія, изъятыя отъ контроля Правительствующаго Сената: Государственный Совѣтъ, Совѣтъ Министровъ, Комитетъ Министровъ, Министерство Императорскаго Двора, Опекунскіе Совѣты, Учрежденія Императрицы Маріи и Командующій Императорской Главной Квартирой по дѣламъ о прошеніяхъ и жалобахъ, приносимыхъ на Высочайшее имя.

Сенатъ имѣетъ организацію весьма сложную. Въ настоящее время онъ состоитъ изъ 8 департаментовъ. Нѣкоторые департаменты называются по нумерамъ: первый, второй, третій (бывшій межевой), четвертый, пятый департаменты; другіе носятъ особыя названія: департаментъ герольдіи и два кассаціонныхъ департамента—уголовный и гражданскій.

До второй половины царствованія Александра II существовало 12 департаментовъ: изъ нихъ 3 были въ Москвѣ, 2 въ Варшавѣ, 7 въ Петербургѣ. Въ настоящее время Варшавскіе и Московскіе департаменты закрыты и всѣ департаменты сосредоточены въ С.-Петербургѣ. Мало-по-малу закрываются и въ Петербургѣ судебные департаменты Сената, дѣйствующіе по старому

порядку судопроизводства. Нѣкоторые департаменты, въ завѣдываніи которыхъ находится много дѣлъ, раздѣляются на отдѣленія. Эти отдѣленія имѣютъ то же значеніе, какъ и департаменты, и составляютъ каждое отдѣльное присутствіе. Кассаціонные департаменты раздѣлены на отдѣленія. На такія же отдѣленія раздѣленъ 5-й департаментъ. Нѣкоторые изъ департаментовъ суть административные департаменты, другіе судебные. Къ административнымъ принадлежатъ: первый, второй, третій (бывшій межевой) и департаментъ герольдіи; къ судебнымъ департаментамъ принадлежатъ: 4-й и 5-й, и оба кассаціонныхъ:

Кромѣ департаментовъ и ихъ отдѣленій Сенатъ имѣетъ еще общія собранія.

Общаго собранія Сената въ полномъ его составѣ никогда не бываетъ, а есть общія собранія нѣкоторыхъ департаментовъ.

Такихъ общихъ собраній четыре:

1) Такъ называемое *первое общее собраніе*—это собраніе первыхъ двухъ департаментовъ (1-го и 2-го) и департамента герольдіи.

2) Такъ называемое *второе общее собраніе*, составляющееся изъ 3-го (межевого), 4-го и 5-го департаментовъ.

3) *Общее собраніе кассаціонныхъ департаментовъ.*

4) *Общее собраніе кассаціонныхъ департаментовъ и перваго.*

По дѣламъ, имѣющимъ отношеніе къ предметамъ вѣдомства 2-го департамента, наряду съ сенаторами 1-го департамента принимаютъ участіе и всѣ сенаторы 2-го департамента.

Отъ общихъ собраній, которыя составляются изъ *всѣхъ* сенаторовъ, входящихъ въ составъ этихъ собраній департаментовъ, надо отличать соединенныя присутствія, состоящія изъ *опредѣленнаго* числа сенаторовъ подлежащихъ департаментовъ. Такъ, есть *общее собраніе* обоихъ кассаціонныхъ департаментовъ и перваго, состоящее изъ всѣхъ сенаторовъ этихъ департаментовъ, и *соединенное присутствіе* обоихъ кассаціонныхъ департаментовъ и перваго, состоящее изъ двухъ сенаторовъ отъ каждаго департамента и особаго предсѣдателя. Такихъ присутствій пять:

1) Соединенное присутствіе гражданскаго кассаціоннаго департамента съ первымъ.

2) Соединенное присутствіе уголовнаго кассаціоннаго департамента съ первымъ.

По дѣламъ, имѣющимъ отношеніе къ предметамъ вѣдомства 2-го департамента, въ этихъ соединенныхъ присутствіяхъ прини-

мают участіе и сенаторы 2-го департамента, въ равномъ числѣ съ сенаторами 1-го департамента.

3) Соединенное присутствіе обоихъ кассаціонныхъ департаментовъ съ первымъ, для разсмотрѣнія дѣлъ о надзорѣ за должностными лицами судебнаго вѣдомства, кромѣ лицъ прокурорскаго надзора.

4) Высшее дисциплинарное присутствіе.

5) Особое присутствіе Сената для рѣшенія дѣлъ о государственныхъ преступленіяхъ и дѣлъ о незаконныхъ сообществахъ.

Въ вакаціонное время при Сенатѣ состоятъ еще временно дѣйствующія: соединенное присутствіе для вакаціоннаго времени и общее собраніе для вакаціоннаго времени, но эти учрежденія не имѣютъ значенія самостоятельныхъ учрежденій. Въ нихъ поступаютъ во время лѣтнихъ вакацій дѣла, не терпящія отлагательства.

Канцеляріи. Каждый департаментъ Сената и каждое отдѣленіе имѣютъ свою особенную канцелярію. Прокуроръ, кромѣ того, имѣетъ или собственную канцелярію или отдѣленіе канцеляріи. Кромѣ канцелярій при департаментахъ и отдѣленіяхъ, есть еще особыя канцеляріи при второмъ общемъ собраніи департаментовъ Сената и при общемъ собраніи кассаціонныхъ департаментовъ. Остальныя общія собранія и соединенныя присутствія пользуются канцеляріями отдѣльныхъ департаментовъ. Такимъ образомъ для перваго общаго собранія назначена канцелярія перваго департамента.

Каждая канцелярія состоитъ изъ оберъ-секретаря, секретарей и помощниковъ секретарей. Начальникомъ канцеляріи является оберъ-секретарь. При департаментѣ герольдіи обязанность оберъ-секретаря лежитъ на товарищѣ герольдмейстера. Оберъ-секретарь принимаетъ прошенія и даетъ имъ дальнѣйшій ходъ. Въ присутствіи департамента онъ имѣетъ особый столъ. При составленіи резолюціи по дѣлу онъ можетъ высказывать сенаторамъ свои мнѣнія о наиболѣе подходящихъ законахъ.

При Сенатѣ существуютъ еще слѣдующія учрежденія:

1) *Хозяйственный Комитетъ.* Онъ состоитъ изъ оберъ-прокурора и двухъ чиновниковъ, состоящихъ за оберъ-прокурорскимъ столомъ, назначаемыхъ Министромъ Юстиціи, и смотрителя сенатскаго зданія. Хозяйственный Комитетъ подчиненъ Министру Юстиціи. Онъ ведетъ всѣ хозяйственныя дѣла Сената, такъ что безъ его вѣдома ни контора типографіи, ни комиссаръ книжной лавки, находящіеся въ вѣдѣніи Комитета, не могутъ дѣлать никакого расхода или важнаго хозяйственнаго распоряженія.

2) *Сенатская типографія.* Она управляется директоромъ подъ вѣдомствомъ оберъ-прокурора перваго департамента. Въ ней печатаются Сенатскія Вѣдомости, выходящія два раза въ недѣлю, Собраніе Узаконеній и Распоряженій Правительства, выходящее періодически, по мѣрѣ надобности (раза 2 или 3 въ недѣлю), Рѣшенія кассаціонныхъ департаментовъ, Сенатскія Объявленія, составляющія особое прибавленіе къ Сенатскимъ Вѣдомостямъ и нѣкоторыя другія оффиціальныя изданія.

3) *Сенатскіе архивы.* Въ нихъ хранятся различные документы по оконченнымъ дѣламъ Сената. Архивами завѣдуютъ особые секретари и архиваріусы подъ высшимъ завѣдываніемъ оберъ-прокурора перваго департамента.

4) *Сенатское казначейство* состоитъ изъ казначея, контролера, бухгалтера и другихъ служителей. Ведя бухгалтерію по всѣмъ частямъ, оно хранитъ всѣ поступающія въ него суммы и распредѣляетъ ихъ.

5) *Экзекуторы.* На нихъ лежитъ наблюденіе за чистотой и порядкомъ въ комнатахъ, занимаемыхъ департаментомъ и ихъ канцеляріями, и разсылка указовъ Сената и другихъ бумагъ, черезъ почту, курьеровъ или сенатскихъ сторожей.

До 1887 года при 3-мъ департаментѣ Сената состояла Метрика, учрежденная для храненія актовъ, содержавшихся въ метрикахъ коронной и литовской. Въ 1887 году указомъ 15 Іюня (Собраніе Узаконеній 1887 г. ст. 585 и 966) эта Метрика закрыта. Дѣла ея, имѣющія юридическое значеніе, переданы въ Московскій Архивъ Министерства Юстиціи, на который возложены и обязанности прежней Сенатской Метрики выдавать частнымъ лицамъ выписки изъ метрическихъ книгъ, копіи съ гербовъ и родословныхъ, а также совершать засвидѣтельствованіе представляемыхъ туда актовъ, данныхъ коронованными или другими правительственными лицами, дѣйствовавшими въ предѣлахъ бывшаго Царства Польскаго и Великаго Княжества Литовскаго. Остальные акты Метрики, не имѣющіе юридическаго характера, переданы въ Московскій Архивъ Министерства Иностранныхъ дѣлъ.

Личный составъ Правительствующаго Сената.

„Единое лицо Императорскаго Величества предсѣдательствуетъ въ Сенатѣ“ (ст. 4. Учр. Пр. С.). De facto Сенатъ въ полномъ составѣ и подъ предсѣдательствомъ Государя никогда не собирается.

Каждый департаментъ состоитъ изъ опредѣленнаго числа сенаторовъ и въ каждомъ отдѣльномъ департаментѣ есть первоприсутствующій, за исключеніемъ перваго департамента, въ которомъ первоприсутствующаго не полагается. Общія собранія не всѣ имѣютъ особыхъ предсѣдателей или первоприсутствующихъ. Въ общихъ собраніяхъ старыхъ департаментовъ (1-мъ и 2-мъ) нѣтъ особыхъ первоприсутствующихъ; предсѣдательствуетъ тотъ изъ предсѣдателей департаментовъ, который старше по службѣ.

Порядокъ назначенія сенаторовъ.

Сенатъ составляется изъ членовъ по назначенію и званію. Сенаторами назначаются Государемъ сановники первыхъ трехъ классовъ, какъ изъ чиновъ военныхъ, такъ и изъ чиновъ гражданскихъ. Вообще говоря, должность сенатора совмѣстима съ другими должностями въ иныхъ установленіяхъ. Это не касается, впрочемъ, кассаціонныхъ департаментовъ, члены которыхъ, на основаніи начала раздѣленія и независимости властей судебной и административной, принятаго судебными уставами 1864 г.,— административныхъ должностей занимать не могутъ. Кромѣ того, для занятія должности сенатора кассаціонныхъ департаментовъ требуются нѣкоторыя условія, гарантирующія спеціальный образовательный цензъ и практическую опытность. Членами кассаціоннаго департамента могутъ быть только лица, которыя пробыли не менѣе трехъ лѣтъ въ должности оберъ-прокурора, члена или прокурора Судебной Палаты. Такого рода условія для замѣщенія должностей сенаторовъ въ другихъ департаментахъ не существуютъ.

Въ Сенатѣ присутствуютъ по самому своему званію: министры, оберъ-прокуроръ Святѣйшаго Синода, иногда товарищи министровъ и товарищи оберъ-прокурора Святѣйшаго Синода и генералъ-губернаторы, когда бываютъ въ столицѣ; они присутствуютъ, какъ въ общемъ собраніи, такъ и въ департаментахъ. Въ засѣданія Сената могутъ быть приглашаемы и постороннія лица, но рѣшительнаго голоса не имѣютъ, а даютъ только требуемыя отъ нихъ указанія.

Юридическое положеніе сенаторовъ, ихъ права, обязанности и отвѣтственность.

Юридическое положеніе сенаторовъ указывается въ статьяхъ 236—248 Учр. Правит. Сен. „Каждый сенаторъ, говоритъ 237-я

статья, какъ истинный сынъ отечества, имѣя всегда въ виду долгъ свой къ Богу, государству и законамъ, долженствуетъ памятовать, что обязанность судьи, которая на него возложена, есть: почитать свое отечество родствомъ, а честность дружбой, представленія уважать, исправлять заблужденія, смѣнять и изслѣдовать подозрительныхъ судей и болѣе всего отыскивать средства къ достиженію правды, а не къ продолженію времени". Затѣмъ слѣдующая статья говоритъ: „каждый сенаторъ имѣетъ долгъ представлять по всей чистой совѣсти о происходящемъ вредѣ въ государствѣ и о нарушителяхъ закона, ему извѣстныхъ". Такимъ образомъ, по правамъ сенаторы занимаютъ высокое положеніе въ государствѣ; предполагается, что эти лица пользуются личнымъ довѣріемъ Высочайшей власти. Отсюда проистекаютъ, какъ общія обязанности, изложенныя въ этихъ статьяхъ, такъ и нѣкоторыя спеціальныя обязанности. Во 1-хъ, каждый сенаторъ имѣетъ право объявлять словесные Высочайшіе указы. Во 2-хъ, на сенаторовъ, сверхъ непремѣнной ихъ обязанности по присутствованію въ Сенатѣ, возлагаются нѣкоторыя особыя порученія. Главнѣйшія изъ нихъ состоятъ въ производствѣ сенаторскихъ ревизій въ губерніяхъ. Сенаторскія ревизіи разсматриваются какъ исключительныя мѣры, пріемлемыя каждый разъ по особому Высочайшему усмотрѣнію. a) Сенаторамъ могутъ быть поручены „временныя обозрѣнія губерній, во всѣхъ отношеніяхъ государственнаго управленія". Сенаторы, получившіе такое порученіе, пріѣзжаютъ въ губернію въ сопровожденіи извѣстнаго числа чиновниковъ особыхъ порученій и производятъ обозрѣніе губернскихъ учрежденій". b) На сенаторовъ могутъ быть возложены „порученія по взысканію недоимокъ, въ случаѣ чрезмѣрнаго гдѣлибо ихъ накопленія", когда необходимо на мѣстѣ изслѣдовать причины этого накопленія. Хотя законъ исчисляетъ только два повода къ назначенію сенаторскихъ ревизій, однако онѣ назначаются и по другимъ чрезвычайнымъ происшествіямъ, напр., въ 1875 г. сенаторъ Клушинъ былъ посланъ для преслѣдованія и прекращенія безпорядковъ между крестьянами Валуйскаго уѣзда Воронежской губерніи; въ 40-хъ годахъ, по случаю голода въ Псковской губерніи, былъ назначенъ сенаторъ, для изысканія средствъ къ прокормленію голодавшаго населенія.

Министры и главноуправляющіе не иначе представляютъ Его Императорскому Величеству всеподданнѣйшіе доклады относительно лицъ, состоящихъ сенаторами, хотя бы они занимали должности

въ подвѣдомственныхъ имъ учрежденіяхъ, какъ послѣ сношенія объ этомъ съ Министромъ Юстиціи, для включенія отзывовъ его въ самые доклады. Сенаторы имѣютъ каждый годъ въ лѣтніе мѣсяцы для отдыха вакаціонное время съ 15 Іюня по 1-е Сентября. Въ это время засѣдаютъ только нѣкоторые изъ сенаторовъ по очереди, для рѣшенія неотложныхъ дѣлъ.

Прокурорскій надзоръ.

При отдѣльныхъ департаментахъ Сената и при Сенатѣ въ цѣломъ его составѣ существуетъ прокурорскій надзоръ: при каждомъ департаментѣ и отдѣленіи полагается оберъ-прокуроръ и его товарищъ. При первомъ департаментѣ полагается два товарища оберъ-прокурора. Оберъ-прокурору въ департаментѣ герольдіи соотвѣтствуетъ герольдмейстеръ. Оберъ-прокуроры и герольдмейстеръ подчиняются Министру Юстиціи, который имѣетъ значеніе генералъ-прокурора всего Сената и присутствуетъ въ общихъ собраніяхъ департаментовъ. Обязанность оберъ-прокуроровъ—наблюдать за законностью въ рѣшеніи дѣлъ въ присутствіяхъ департаментовъ и за производствомъ дѣлъ въ канцеляріяхъ. Оберъ-прокуроръ и его товарищъ имѣютъ право заявить протестъ въ томъ случаѣ, если они считаютъ производство дѣлъ въ департаментѣ несогласнымъ съ закономъ. Въ случаѣ такого протеста дѣло, иногда единственно по заявленію оберъ-прокурора, а въ другихъ случаяхъ при согласіи съ этимъ заявленіемъ Министра Юстиціи, переносится изъ департамента въ общее собраніе. Въ томъ случаѣ, если не составится при обсужденіи дѣлъ въ департаментѣ узаконенное большинство голосовъ (обыкновенно большинство $^2/_3$) на обязанности оберъ-прокурора лежитъ соглашать разныя мнѣнія и склонять сенаторовъ къ единогласной резолюціи. Эта цѣль достигается путемъ согласительнаго предложенія. Оберъ-прокуроръ излагаетъ свои замѣчанія не иначе, какъ письменно, и предлагаетъ ихъ сенаторамъ, имѣя въ виду составить узаконенное число голосовъ. Если и послѣ согласительнаго предложенія сенаторы остаются при разныхъ мнѣніяхъ, и узаконенное число голосовъ не состоится, то оберъ-прокуроръ переноситъ дѣло въ общее собраніе, не испрашивая для этого предварительнаго соглашенія Министра Юстиціи, но только донося ему. Оберъ-прокуроръ можетъ заявить протестъ и въ томъ случаѣ, если состоялось законное число голосовъ, и дѣло переносится въ общее собраніе, но только въ томъ случаѣ, если протестъ его будетъ

уваженъ Министромъ Юстиціи. Что касается до надзора за дѣлопроизводствомъ канцелярій, то ими непосредственно завѣдуютъ оберъ-секретари подъ надзоромъ оберъ-прокуроровъ и первоприсутствующаго.

Члены сенатской прокуратуры не имѣютъ закономъ опредѣленнаго вакаціоннаго времени, но, насколько мнѣ извѣстно, они, по очереди, получаютъ въ лѣтнее время довольно продолжительные отпуски.

Дѣла, подлежащія вѣдѣнію Сената.

Кругъ дѣятельности Сената указанъ въ ст. 2 и 3 Учрежд. Правит. Сен. „Правительствующему Сенату принадлежитъ *высшій надзоръ* въ порядкѣ управленія и исполненія. Посему онъ, какъ хранитель законовъ, печется о повсемѣстномъ наблюденіи правосудія; надзираетъ за собираніемъ податей и за расходами штатными; печется о средствахъ къ облегченію народныхъ нуждъ, къ охраненію общаго спокойствія и тишины и къ прекращенію всякихъ противозаконныхъ дѣйствій во всѣхъ подчиненныхъ ему мѣстахъ“ (ст. 2). „Безпристрастному и нелицемѣрному Сената правосудію принадлежитъ верховная ревизія суда по дѣламъ гражданскимъ, уголовнымъ и межевымъ. Равнымъ образомъ Правительствующему Сенату принадлежитъ завѣдываніе судебною частью въ качествѣ верховнаго кассаціоннаго суда“ (ст. 3). Итакъ, Сенату принадлежитъ 1) высшій надзоръ въ порядкѣ управленія и исполненія и въ частности а) надзоръ за дѣйствіями должностныхъ лицъ администраціи и прекращеніе ихъ незаконныхъ дѣйствій; b) попеченіе о повсемѣстномъ отправленіи правосудія; 2) исполненіе задачъ чисто административнаго свойства; попеченіе о средствахъ къ облегченію народныхъ нуждъ, попеченіе объ охраненіи общаго спокойствія и тому подобное.

Изъ общаго положенія, что Сенатъ есть учрежденіе, наблюдающее за законностью дѣйствій, какъ всей администраціи, такъ и суда, вытекаетъ: 1) Для подчиненнаго начальства право и обязанность доводить до свѣдѣнія Сената о распоряженіяхъ высшаго начальства, нарушающихъ законъ. Основные законы предписываютъ низшимъ начальствамъ въ случаѣ полученія даже объявленнаго Высочайшаго повелѣнія, противорѣчащаго закону подписанному, а тѣмъ болѣе распоряженія министра, противорѣчащаго закону, представлять объ этомъ на разрѣшеніе Сената [1]).

[1]) Основ. зак. ст. 77 и 78.

Даже если указъ самаго Сената противорѣчитъ закону, то низшее начальство должно представить объ этомъ Сенату, но если, послѣ этого, Сенатъ, находя представленіе неосновательнымъ, останется при своемъ опредѣленіи и его подтвердитъ „то учинить уже безмолвное и точное исполненіе“ [1]). 2) Принадлежащее Сенату право толковать законы. Это толкованіе аутентическое или легальное обязательно для всѣхъ правительственныхъ и судебныхъ учрежденій. Толкованіе это дается или опредѣленному правительственному мѣсту или же циркулярными указами. Циркулярные указы издаются: когда дѣло касается нѣсколькихъ министровъ, когда мѣры одного начальства парализуются мѣрами, противными другихъ начальствъ, когда часто повторяются случаи недоразумѣній по одному и тому же вопросу.

Относительно толкованія законовъ, Сенатъ занимаетъ оригинальное положеніе сравнительно съ подобными учрежденіями западной Европы. Тамъ, за исключеніемъ толкованія кассаціонныхъ или вообще высшихъ судовъ низшимъ, извѣстенъ только одинъ видъ легальнаго толкованія, а именно толкованіе законодательной власти. У насъ такое толкованіе или аутентическое толкованіе принадлежитъ не только законодательной власти въ лицѣ Государя Императора при участіи Государственнаго Совѣта, но и Сенату. Такой порядокъ имѣетъ нѣкоторыя несомнѣнныя выгоды. Весьма неудобно безпокоить каждый разъ по каждому вопросу законодательную власть. Гораздо удобнѣе предоставить рѣшеніе этихъ затрудненій такому постоянному учрежденію, какъ Сенатъ, на обязанности котораго лежитъ охраненіе силы законовъ. Являясь хранителемъ законовъ, обладая близкимъ знакомствомъ со всѣми частями законодательства, равно какъ съ административной практикой, Сенатъ можетъ разрѣшать различныя недоумѣнія и затрудненія силою существующихъ законовъ, не обращаясь безпрерывно къ содѣйствію законодательной власти. Эта мысль сдѣлать изъ Сената средоточіе представленія низшихъ мѣстъ о поясненіи существующихъ законовъ еще болѣе понятна для прошлаго времени, когда большинство должностныхъ лицъ отличалось полнымъ отсутствіемъ юридическаго, а часто и вообще какого бы то ни было образованія.

Объ аутентическомъ толкованіи закона кромѣ статей Учрежденія Правительствующаго Сената говоритъ еще 211 ст. Общаго

[1]) Основ. зак. ст. 77. Это правило установлено еще при Петрѣ I.

Учрежденія Министерствъ. Дѣла исполнительныя общія представляются на разрѣшеніе Правительствующаго Сената а) въ тѣхъ случаяхъ, когда вопросъ министерскаго управленія возбуждаетъ сомнѣніе, которое можетъ быть разрѣшено силою существующаго закона, и b) когда дѣйствіе какой-нибудь принятой мѣры или точное исполненіе данныхъ предписаній по одной части будетъ преграждаемо въ другой предписаніями или мѣрами противными или же бездѣйствіемъ и прекословіемъ начальствъ подчиненныхъ.

Въ связи съ этой обязанностью надзора за соблюденіемъ законности Сенату принадлежитъ: 3) дисциплинарная власть по отношенію къ низшимъ учрежденіямъ и право преданія суду за преступленія по должности лицъ, служащихъ въ низшихъ учрежденіяхъ. Относительно министровъ и вообще лицъ первыхъ трехъ классовъ, Сенатъ не имѣетъ ни права дисциплинарныхъ взысканій, ни права преданія суду. Министры и другія лица, занимающія должности первыхъ трехъ классовъ, въ дѣйствіяхъ своихъ подчинены непосредственно верховной власти и преданіе ихъ суду зависитъ отъ Высочайшаго усмотрѣнія. Но Сенатъ можетъ дѣлать Государю представленія о злоупотребленіяхъ министровъ, если эти злоупотребленія онъ усмотритъ изъ дѣйствій самихъ министровъ или ихъ подчиненныхъ. Болѣе подробно опредѣлена дисциплинарная власть Сената и право преданія суду относительно низшихъ должностныхъ лицъ. Сенату принадлежитъ право взыскивать за вредъ и убытки съ должностныхъ лицъ.

Сенату принадлежитъ 4) власть судебная. Онъ дѣйствуетъ или какъ высшая судебная юстиція, или же какъ органъ надзора за дѣятельностью всѣхъ судебныхъ мѣстъ Имперіи. Ему принадлежитъ руководство дѣятельностью этихъ мѣстъ, направленное къ тому, чтобы обезпечить правильное и единообразное примѣненіе закона.

Въ качествѣ органа, охраняющаго законность управленія, Правительствующій Сенатъ является 5) высшимъ органомъ административной юстиціи.

Опредѣленіе понятія „административная юстиція“. Не всякаго рода нарушенія закона суть нарушенія, которыя влекутъ за собою или уголовную отвѣтственность, или гражданскую. Есть такого рода споры между частными лицами и административными должностными лицами, по поводу актовъ управленія, въ основаніи которыхъ лежитъ не злоумышленіе должностныхъ лицъ, но добросовѣстное заблужденіе относительно предѣловъ дѣятель-

ности. Есть дѣла, гдѣ идетъ споръ о правѣ между частными лицами и администраціей, при чемъ имѣютъ въ виду достигнуть не наказанія должностныхъ лицъ, совершившихъ злоупотребленіе, а только отмѣны ихъ распоряженій, и, въ случаѣ надобности, вознагражденія убытковъ, но не на счетъ должностныхъ лицъ, а на счетъ государства. Изъ всѣхъ этихъ споровъ, возникающихъ по поводу актовъ управленія, споровъ, не имѣющихъ уголовнаго характера, составляется область такъ называемой административной юстиціи. Таковы всѣ споры, возникающіе между частными и должностными лицами по поводу отбыванія воинской повинности, по поводу нарушеній различныхъ уставовъ—таможенныхъ, акцизныхъ и т. д. Юстиція въ этихъ случаяхъ имѣетъ только въ виду одну цѣль—указать, на чьей сторонѣ право, отмѣнить административное распоряженіе, если дѣйствительно нарушенъ законъ, и дать частному лицу вознагражденіе, если частное лицо понесло имущественный ущербъ и его право не можетъ уже быть возстановлено.

Наконецъ, къ кругу дѣятельности Сената принадлежатъ 6) нѣкоторыя дѣла *чисто административныя*. Сюда относится—обнародованіе и храненіе законовъ, дѣла о народной безопасности и благосостояніи, выдача документовъ о принадлежности къ различнымъ сословіямъ, грамотъ—на дворянство, княжескіе и другіе титулы, почетное гражданство и переходъ изъ одного состоянія въ другое, дѣла о выдѣлѣ земель изъ казенныхъ дачъ и т. д.

Степень власти Сената.

Что касается до степени власти, которая принадлежитъ Сенату, то 1) по всѣмъ дѣламъ, могущимъ получить рѣшеніе на основаніи существующихъ законовъ, постановленія Сената разсматриваются какъ приговоръ послѣдней инстанціи; 2) постановленія Сената въ предѣлахъ его вѣдомства имѣютъ безусловную обязательную силу не только для всѣхъ частныхъ лицъ, но и для лицъ должностныхъ, и только верховная власть ограничиваетъ Сенатъ и 3) Сенатскій указъ можетъ быть пріостановленъ только именнымъ повелѣніемъ Императора. Самъ Сенатъ не можетъ перерѣшить дѣло, окончательно имъ рѣшенное, иначе какъ послѣ доклада Государю и съ его разрѣшенія. Сенатъ рѣшаетъ самъ всѣ вопросы, которые могутъ быть разрѣшены на основаніи существующихъ законовъ. Компетенція его ограничи-

вается тѣми дѣлами и случаями, на которые есть ясный и точный законъ. 201 ст. У. П. С. опредѣляетъ, что Сенатъ не приступаетъ къ рѣшенію дѣлъ, на которыя не окажется точнаго закона. Конечно, это общее правило касается только старыхъ департаментовъ, такъ какъ кассаціоннымъ департаментамъ воспрещено пріостанавливать рѣшенія судебныхъ дѣлъ подъ предлогомъ неясности, противорѣчія или неполноты закона. Въ дѣлахъ, на которыя нѣтъ точнаго закона о каждомъ случаѣ „казусѣ“, требующемъ изданія новыхъ или пополненія, или перемѣны существующихъ узаконеній, Сенатъ съ проэктомъ своего разрѣшенія казуса представляетъ дѣло установленнымъ порядкомъ на Высочайшее разрѣшеніе [1]). Такимъ образомъ, воспрещая Сенату восполнять недостатки законодательства, законъ вмѣстѣ съ тѣмъ предоставилъ ему право возбужденія законодательныхъ вопросовъ, возникающихъ изъ разсматриваемыхъ дѣлъ.

Кромѣ того, по ст. 202 Сенатъ имѣетъ право представлять о существующихъ законахъ въ слѣдующихъ случаяхъ: 1) если они сопряжены съ неудобствами въ исполненіи, 2) если по дѣламъ частнымъ суднымъ они противорѣчатъ другимъ узаконеніямъ; 3) если они не ясны. Итакъ, Сенату предоставляется ходатайствовать или объ отмѣнѣ закона неудобнаго, или объ истолкованіи его въ случаѣ неясности или противорѣчія. Въ данномъ случаѣ рѣчь идетъ не объ иниціативѣ новыхъ законовъ, а о правѣ представленія о неудобствахъ уже изданныхъ законовъ. Этимъ не предоставляется Сенату право дѣлать общія представленія противъ только что изданныхъ законовъ (что-либо подобное droit de remonstrances французскихъ парламентовъ). Сенатъ можетъ представлять о такого рода недостаткахъ законовъ, которые обнаружатся при разсмотрѣніи имъ какого-либо опредѣленнаго дѣла. Въ 1803 г. именнымъ указомъ Сенату было разъяснено, что это право Сената простирается только на законы прежніе, не касаясь вновь издаваемыхъ или подтверждаемыхъ верховной властью.

Таковы коренныя правила, касающіяся круга дѣлъ и степени власти, принадлежащей Сенату вообще.

Теперь мы переходимъ къ разсмотрѣнію дѣятельности отдѣльныхъ его частей, т. е. департаментовъ, общихъ собраній и присутствій.

---

[1]) Ст. 201.

Первый департаментъ. Этотъ департаментъ имѣетъ весьма важное значеніе и большое количество административныхъ и судебно-административныхъ функцій.

Вѣдѣнію перваго департамента Сената подлежитъ:

I. Обнародованіе законовъ и ихъ храненіе со всѣми дѣйствіями, которыя относятся къ этому акту. Основные законы постановляютъ, что всѣ общіе законы, содержащіе въ себѣ новое правило, или поясненіе, дополненіе, либо отмѣну прежнихъ законовъ, обнародываются во всеобщее извѣстіе Правительствующимъ Сенатомъ. Одна изъ статей Учр. Пр. Сен., подтверждая это правило, возлагаетъ обязанность обнародованія на 1-й департаментъ. Поэтому каждый новый законъ препровождается въ этотъ департаментъ при распорядительномъ указѣ отъ Императора на имя Сената. Отсюда вытекаютъ слѣдующія права и обязанности департамента: a) Сенатъ наблюдаетъ, чтобы указы и распоряженія правительства не печатались нигдѣ раньше сенатскихъ изданій; b) на Сенатѣ лежитъ обязанность распоряжаться печатаніемъ новыхъ законовъ и доставлять ихъ къ исполненію всѣмъ правительственнымъ мѣстамъ и лицамъ. Въ связи съ обязанностью обнародованія на Сенатъ возлагается обязанность храненія законовъ. Поэтому, всѣ законы, хотя бы они содержались въ именныхъ повелѣніяхъ, данныхъ особо какому-либо лицу или мѣсту, должны быть вносимы въ Сенатъ.

Указомъ Правительствующаго Сената опредѣлено: распубликованіе законовъ по опредѣленію Сената въ Собраніи Узаконеній и Распоряженій Правительства имѣетъ значеніе оффиціальнаго его обнародованія и въ присутственныхъ мѣстахъ законъ получаетъ силу со дня полученія въ нихъ листовъ Собранія Узаконеній и Распоряженій Правительства, въ которыхъ законъ напечатанъ [1]).

II. Толкованіе законовъ административнымъ учрежденіямъ, какъ правительственнымъ, такъ и общественнымъ. Это правило принадлежитъ ему наравнѣ съ другими департаментами, которые имѣютъ такое же право толкованія законовъ имъ подвѣдомственнымъ начальствамъ и судебнымъ мѣстамъ стараго устройства. Такъ какъ остальные административные департаменты Сената— 2-й, 3-й (бывшій межевой) и герольдіи, суть департаменты спеціальные, то большинство административныхъ начальствъ въ вопросахъ

[1]) Учр. Пр. Сен. ст. 19, примѣч. 1-е.

о толкованіи законовъ находится въ зависимости отъ перваго департамента.

III. Разрѣшеніе коллизій между административными учрежденіями, какъ правительственными, такъ и общественными. Эти коллизіи или столкновенія между различными учрежденіями могутъ быть двоякаго рода: можетъ быть а) споръ о компетенціи, когда между учрежденіями возникаютъ пререканія о точной принадлежности дѣла тому или другому министерству или учрежденію; b) споръ между различными административными вѣдомствами о принадлежности имъ имущества. Различнымъ правительственнымъ учрежденіямъ принадлежатъ особыя имущества. Споръ объ имуществѣ между учрежденіями, принадлежащими различнымъ министерствамъ, разрѣшается по соглашенію министровъ, а если такого соглашенія не послѣдуетъ, то Правительствующимъ Сенатомъ.

IV. Дисциплинарная власть по отношенію къ административнымъ должностнымъ лицамъ и право преданія суду должностныхъ лицъ не выше IV класса, а также и нѣкоторыхъ лицъ общественнаго управленія. Дисциплинарная власть Сената вытекаетъ изъ права надзора за исполненіемъ законовъ. Она не одинакова по отношенію къ различнымъ лицамъ. Сенатъ не имѣетъ ни права дисциплинарнаго взысканія относительно министровъ и вообще всѣхъ лицъ, занимающихъ должности первыхъ трехъ классовъ, ни права преданія ихъ суду. Сенату принадлежатъ, однако, нѣкоторыя права въ возбужденіи отвѣтственности министровъ: онъ можетъ дѣлать представленія Государю о злоупотребленіяхъ министровъ, если изъ жалобъ частныхъ лицъ или общественныхъ установленій на неправильныя распоряженія министровъ или изъ разсмотрѣнія неправильныхъ дѣйствій мѣстнаго начальства откроется, что дѣйствія эти были вызваны распоряженіями министровъ. Болѣе точно и подробно опредѣлена дисциплинарная власть Сената относительно низшихъ должностныхъ лицъ. Сенатъ, усмотрѣвъ изъ доходящихъ до него дѣлъ, что въ мѣстахъ губернскаго управленія произошли безпорядки или злоупотребленія власти, можетъ налагать на нихъ взысканія въ слѣдующей постепенности: 1) въ случаѣ маловажнаго и неумышленнаго упущенія, ему предоставляется: а) поставить о томъ на видъ виновнымъ или b) сдѣлать имъ замѣчаніе безъ внесенія въ послужной списокъ и безъ опубликованія; 2) въ случаѣ частаго повторенія означенныхъ упущеній въ разныхъ губерніяхъ, Сенатъ подтверждаетъ о точномъ соблюденіи законнаго порядка печатными указами, публи-

куемыми во всеобщее свѣдѣніе, но безъ наименованія мѣстъ и лицъ, подавшихъ къ тому поводъ; 3) въ особенно важныхъ случаяхъ, заключающихъ въ себѣ признаки умышленнаго нарушенія законнаго порядка и злоупотребленія власти, Сенату предоставляется испросить чрезъ Комитетъ Министровъ Высочайшее разрѣшеніе на сдѣланіе выговора виновнымъ. Имена ихъ публикуются и проступокъ ихъ вносится въ формулярный списокъ. Впрочемъ, Высочайшее разрѣшеніе требуется только на опубликованіе выговоровъ губернаторамъ и губернскимъ правленіямъ; на прочія же присутственныя мѣста означенное взысканіе налагается самимъ Сенатомъ. Въ связи съ этимъ правомъ Сената рѣшать дисциплинарныя дѣла, ему принадлежитъ разсмотрѣніе дѣлъ о вознагражденіи частныхъ лицъ за вредъ и убытки, причиненные имъ неправильными дѣйствіями должностныхъ лицъ, но только въ томъ случаѣ, когда дѣйствія эти происходятъ въ мѣстностяхъ, гдѣ дѣйствуютъ старые судебные уставы. Гдѣ введены новые судебные уставы, право взысканія за вредъ и убытки принадлежитъ особому присутствію Сената, о которомъ будетъ рѣчь впослѣдствіи.

Кромѣ наложенія взысканія за вредъ и убытки, Сенату по первому департаменту принадлежитъ право преданія суду. Это преданіе суду принадлежитъ Сенату относительно должностныхъ лицъ не выше четвертаго класса, а также относительно губернаторовъ, директоровъ департаментовъ различныхъ министерствъ, вице-губернаторовъ и нѣкоторыхъ другихъ. Желая обезпечить независимость нѣкоторыхъ должностныхъ лицъ общественнаго и сословнаго управленія, законодательство наше предоставило право отдачи ихъ подъ судъ первому департаменту Сената. До изданія новѣйшихъ земскаго и городского положенія, кругъ этихъ лицъ былъ шире. Въ настоящее время по постановленіямъ I департамента предаются суду только губернскіе и уѣздные предводители дворянства и городскіе головы обѣихъ столицъ.

Между тѣмъ какъ право толкованія законовъ учрежденіямъ и должностнымъ лицамъ принадлежитъ всѣмъ департаментамъ Сената, дисциплинарная власть и право преданія суду принадлежитъ исключительно первому департаменту Сената, который проявляетъ эту власть даже относительно лицъ, завѣдующихъ отраслями управленія, подчиненными другимъ департаментамъ. Только должностныя лица судебныхъ мѣстъ, образованныхъ по уставамъ Императора Александра II, имѣютъ въ составѣ Правитель-

ствующаго Сената свои особыя дисциплинарныя и для преданія суду учрежденія.

V. Административная юстиція. Дѣла административной юстиціи, подлежащія вѣдѣнію Сената, отчасти указаны въ отдѣльныхъ уставахъ (о воинской повинности, акцизномъ, таможенномъ и т. д.), отчасти поименованы въ статьѣ 120-й самаго учрежденія Сената. Сюда относятся споры по поводу выборовъ мировыхъ судей и другихъ лицъ общественнаго управленія, разсмотрѣніе жалобъ на С.-Петербургскаго градоначальника и на Московскую управу благочинія по поводу веденія раскольничьихъ метрическихъ книгъ и выдачи изъ нихъ выписей [1]), различныя жалобы лицъ, находящихся на государственной службѣ или находившихся на ней—на неудовлетвореніе ихъ жалованьемъ, на сдѣланныя административнымъ путемъ взысканія, на невыдачу аттестатовъ и, вообще, на непредоставленіе имъ служебныхъ правъ. Затѣмъ, Сенатъ является высшею инстанціей относительно правительственныхъ установленій, которымъ присвоено самостоятельное право взысканій, напр., на постановленія Министра Финансовъ по департаменту неокладныхъ сборовъ, по нарушенію устава питейнаго, табачнаго и т. д.; на постановленія Министра Финансовъ по департаменту таможенному о нарушеніи устава таможеннаго и т. д. Перечисленіе дѣлъ судебно-административнаго характера въ указанной статьѣ не есть перечисленіе полное и исчерпывающее; это есть только перечисленіе примѣрное, что доказывается, какъ общимъ правомъ жаловаться на постановленія высшихъ властей Сенату, такъ и самой редакціей нѣкоторыхъ пунктовъ ст. 120-й Учрежденія Сената.... „дѣла по жалобамъ частныхъ лицъ на конфискованіе у нихъ табаку, отобраніе торговыхъ мѣръ, воспрещеніе торговли мясомъ и прочее“.

Къ указаннымъ дѣламъ судебно-административнаго характера необходимо прибавить еще дѣла скорѣе характера общегражданскаго, дѣла о растратахъ и утратахъ на почтѣ, о возвратѣ пропавшихъ денегъ изъ почтовыхъ капиталовъ, наконецъ, дѣла, возникающія изъ договоровъ частныхъ лицъ съ казною о подрядахъ или поставкахъ и объ отдачѣ казенныхъ оброчныхъ статей въ арендное содержаніе. Судебные уставы постановляютъ, что

[1]) *Примѣчаніе.* Въ другихъ мѣстностяхъ метрическія книги раскольниковъ, по закону 19 апр. 1874 г., ведутся уѣздными и городскими полицейскими управленіями подъ наблюденіемъ губернскаго правленія, и жалобы идутъ сначала въ губернское управленіе, а затѣмъ въ Сенатъ (Св. Зак. т. II, часть I-я, ст. 813).

распоряженія мѣстъ и лицъ казеннаго управленія, ихъ медленность или бездѣйствіе, допущенныя во время исполненія *подряда* или *поставки*, могутъ быть обжалованы только въ административномъ порядкѣ. Послѣ же выдачи окончательнаго расчета, контрагенту предоставляется на выборъ или предъявить къ казнѣ искъ въ общемъ судебномъ порядкѣ, или жаловаться по начальству въ указанномъ выше порядкѣ. Относительно споровъ по договорамъ объ отдачѣ оброчныхъ статей въ *арендное содержаніе* судебные уставы дѣлаютъ отступленіе въ томъ смыслѣ, что право альтернативнаго обжалованья по начальству или начатія иска предоставляется контрагенту, какъ по объявленіи окончательнаго расчета, такъ и во время исполненія договора.

VI. Утвержденіе въ должностяхъ мировыхъ судей и назначеніе мировыхъ судей собственною властью, при недостаткѣ лицъ, которыя могли бы быть выбранными въ участковые мировые судьи. Это назначеніе имѣетъ силу только до новыхъ выборовъ. Увольненіе мировыхъ судей въ отпускъ на срокъ свыше 1-го мѣсяца и не болѣе 5 мѣсяцевъ. Прежде Сенату принадлежала гораздо большая власть въ назначеніяхъ на должности. По мысли Петра Великаго право назначенія на должности преимущественно должно было сосредоточиваться въ рукахъ Сената. Послѣ смерти Петра Великаго объемъ правъ Сената въ этомъ отношеніи измѣняется безпрерывно, и, съ упадкомъ Сената, это право Сенатомъ почти утрачено. Учрежденіе министерствъ и уничтоженіе центральныхъ коллегій окончательно измѣнили прежній порядокъ. Назначеніе на должности по всѣмъ вѣдомствамъ зависитъ нынѣ отъ мѣстъ губернскихъ, отъ министерствъ и отъ Высочайшаго усмотрѣнія, по докладамъ отдѣльныхъ министерствъ.

VII. Дѣла чисто административнаго характера. Къ такимъ дѣламъ принадлежатъ дѣла объ охраненіи и удостовѣреніи правъ и преимуществъ разныхъ состояній, за исключеніемъ дѣлъ объ утвержденіи въ дворянствѣ, въ почетныхъ титулахъ и почетномъ гражданствѣ, подлежащихъ разсмотрѣнію департамента герольдіи. Такимъ образомъ, всѣ дѣла о доказательствѣ правъ состоянія городского и сельскаго, а равно и дѣла о перечисленіяхъ и переходахъ изъ одного состоянія въ другое подлежатъ вѣдѣнію 1-го департамента. Затѣмъ, здѣсь рѣшаются дѣла о сложеніи безнадежныхъ взысканій и недоимокъ свыше 15000 рублей. До введенія временныхъ мѣръ о печати 27 августа 1882 г., по правиламъ о печати 1865 г., первому департаменту предоставлено было

прекращать, по представленію Министра Внутреннихъ Дѣлъ, изданія, подвергшіяся уже третьему предостереженію и признанныя особенно вредными (съ 1865 г. былъ только одинъ такой случай: это прекращеніе газеты „Москва“, издававшейся Аксаковымъ). Съ 1882 г. право прекращать періодическія изданія предоставлено особому совѣщанію изъ нѣсколькихъ министровъ и главноуправляющихъ.

Второй департаментъ. Второй департаментъ Сената есть департаментъ спеціально по крестьянскимъ дѣламъ. До 1882 г. при Государственномъ Совѣтѣ существовалъ „Главный Комитетъ по устройству сельскаго состоянія“, который дѣйствовалъ на правахъ департамента Государственнаго Совѣта, но кромѣ своихъ законодательныхъ полномочій по окончательной организаціи быта поселянъ имѣлъ и нѣкоторыя административныя права, которыхъ лишены другіе департамента Государственнаго Совѣта. Учрежденъ онъ былъ „для приведенія къ однимъ общимъ началамъ устройства и управленія всего сельскаго или крестьянскаго состоянія въ государствѣ“. Для этого ему поручено было: 1) составленіе и разсмотрѣніе всѣхъ законоположеній, относящихся къ крестьянамъ, и 2) наблюденіе надъ приведеніемъ ихъ въ исполненіе. Такимъ образомъ функціи комитета слагались изъ законодательныхъ и административныхъ. Въ 1882 г. этотъ комитетъ былъ уничтоженъ и замѣненъ особымъ отдѣленіемъ при первомъ департаментѣ Правительствующаго Сената. Въ настоящее время изъ этого отдѣленія образованъ такъ называемый второй департаментъ съ особымъ оберъ-прокуроромъ, оберъ-секретаремъ и вообще со всей организаціей, которую имѣютъ отдѣльные департаменты. Этому второму департаменту подвѣдомственны жалобы на установленія по крестьянскимъ дѣламъ и нѣкоторыя дѣла чисто административныя, касающіяся крестьянскаго управленія.

Третій департаментъ (бывшій межевой) есть отчасти департаментъ административный, но еще въ большей степени судебно-административный по дѣламъ межеванія. Происхожденіе межевого департамента относится ко времени Екатерины II. Императрица, желая подвинуть впередъ межеваніе, вмѣстѣ съ изданіемъ знаменитаго указа о генеральномъ межеваніи во всей русской Имперіи, учредила при Сенатѣ межевую экспедицію. Въ 1794 г. экспедиція была преобразована въ межевой департаментъ. Этому межевому департаменту принадлежали, какъ чисто административныя дѣла, такъ и дѣла судебно-административныя, а именно: главное

управленіе государственнымъ межеваніемъ во всѣхъ его родахъ, затѣмъ межевой судъ въ высшей инстанціи, какъ по тяжбамъ по генеральному межеванію, такъ и по дѣламъ о преступленіяхъ по должности, совершенныхъ межевыми членами, и межевое судебное разбирательство по спеціальнымъ межеваніямъ. Главнѣйшія перемѣны, послѣдовавшія въ новѣйшее время, касались преимущественно порядка управленія межевою частью. Въ 1857 г. опредѣленіе и перемѣщеніе губернскихъ межевыхъ чиновъ отдано въ зависимость отъ Управляющаго межевымъ корпусомъ, безъ представленія Сенату. Затѣмъ, въ 1870 году управленіе межевою частью включено въ составъ Министерства Юстиціи и ввѣрено особому лицу, которому присвоено названіе Управляющаго межевою частью. Въ настоящее время въ межевомъ департаментѣ сосредоточиваются: a) вообще всѣ судебно-административныя дѣла по генеральному и спеціальному межеванію; b) дѣла по надѣленію землями городовъ, казенныхъ крестьянъ, колонистовъ и кочевыхъ инородцевъ; c) ревизія слѣдственныхъ дѣлъ о преступленіяхъ должностныхъ лицъ по межевой части.

Департаментъ герольдіи. Должность герольдмейстера была учреждена еще Петромъ Великимъ. На обязанности его было вести списки дворянъ и наблюдать за ихъ службой, отмѣчая производство. Герольдмейстеръ состоялъ въ вѣдѣніи Сената и дѣйствовалъ по его распоряженію, но дѣла чисто исполнительныя разрѣшались непосредственно въ его конторѣ. Послѣдняя составляла часть сенатской канцеляріи. Прежнее значеніе герольдмейстера должно было измѣниться съ освобожденіемъ дворянства отъ обязательной службы и съ измѣненіемъ условій опредѣленія на службу и надзора за служащими. Герольдія продолжала состоять при Сенатѣ въ качествѣ особаго учрежденія до 1848 г. Послѣ различныхъ измѣненій, герольдія въ этомъ году была введена въ составъ Сената въ качествѣ департамента. Въ настоящее время предметы вѣдомства департамента герольдіи немногосложны. Разсмотрѣнію его подлежатъ: 1) дѣла по веденію списковъ лицъ, принадлежащихъ дворянскому состоянію, выдача грамотъ, дипломовъ, свидѣтельствъ и т. п. актовъ принадлежности правъ на дворянское достоинство и на почетные титулы, сочиненіе гербовъ и составленіе гербовника дворянскимъ родамъ; 2) дѣла о почетномъ гражданствѣ, выдача дипломовъ и свидѣтельствъ на это званіе и наконецъ 3) дѣла о службѣ—о производствахъ въ гражданскіе чины до пятаго класса включительно за выслугу лѣтъ.

Къ судебнымъ департаментамъ принадлежатъ 4-й, 5-й и два кассаціонныхъ.

Въ департаментахъ четвертомъ и пятомъ или въ такъ называемыхъ судебныхъ департаментахъ, дѣйствующихъ по старому порядку, сосредоточиваются дѣла, поступающія изъ мѣстностей, въ которыхъ еще не введены новыя судебныя установленія. 4-й департаментъ—гражданскій, 5-й—уголовный. Изъ нихъ 5-й раздѣляется на 2 отдѣленія.

Кассаціоннымъ департаментамъ уголовному и гражданскому принадлежитъ наблюденіе за единообразнымъ рѣшеніемъ дѣлъ во всѣхъ судебныхъ установленіяхъ Имперіи, разрѣшеніе нѣкоторыхъ судебныхъ дѣлъ по существу, и, наконецъ, имъ принадлежитъ право надзора за судебными установленіями. Уголовный кассаціонный департаментъ является установленіемъ судебнымъ, разсматривающимъ по *существу* нѣкоторыя дѣла о преступленіи по должности. Суду уголовнаго департамента подлежатъ дѣла о преступленіи должностныхъ лицъ выше V класса. Рѣшенія департамента не подлежатъ обжалованію въ кассаціонномъ порядкѣ; въ апелляціонномъ же порядкѣ они могутъ быть обжалованы въ Общее Собраніе кассаціонныхъ департаментовъ. Уголовный кассаціонный департаментъ является также апелляціонной инстанціей относительно дѣлъ этого рода, рѣшенныхъ въ судебной палатѣ. Гражданскій департаментъ дѣйствуетъ только въ качествѣ суда кассаціоннаго. Въ качествѣ органовъ надзора обоимъ кассаціоннымъ департаментамъ предоставлено право дѣлать выговоры и предостереженія низшимъ судебнымъ мѣстамъ, какъ въ цѣломъ ихъ составѣ, такъ и въ составѣ ихъ присутствій.

Общія собранія департаментовъ Сената.

Всѣхъ общихъ собраній четыре.

I. Такъ называемое *Первое Общее Собраніе*—состоитъ изъ I-го и II-го департаментовъ и департамента герольдіи; предсѣдателемъ этого собранія является старшій въ чинѣ предсѣдатель этихъ департаментовъ. Дѣла, подлежащія вѣдѣнію 1-го Общаго Собранія, суть дѣла, возникшія въ составляющихъ его департаментахъ:

1) Дѣла по всеподданнѣйшимъ жалобамъ на опредѣленія 1-го и 2-го департаментовъ и департамента герольдіи.

2) Дѣла, перенесенныя изъ означенныхъ департаментовъ за разногласіемъ или вслѣдствіе протеста прокуратуры.

3) Дѣла, которыя при разсмотрѣніи въ означенныхъ департаментахъ признаны требующими новаго закона, поясненій, дополненій или отмѣны стараго закона, и нѣкоторыя другія.

II. Такъ называемое *Второе Общее Собраніе* состоитъ изъ III (межевого), IV и V департаментовъ. Въ этомъ собраніи разсматриваются такія же дѣла, какъ и въ 1-мъ общемъ собраніи, но возникшія въ одномъ изъ составляющихъ его департаментовъ. Предсѣдателемъ является также старшій по чину изъ предсѣдателей вышеозначенныхъ департаментовъ.

III. *Общее Собраніе кассаціонныхъ департаментовъ.* Первоприсутствующимъ назначается одинъ изъ трехъ слѣдующихъ первоприсутствующихъ: или первоприсутствующій уголовнаго кассаціоннаго департамента, или первоприсутствующій гражданскаго кассаціоннаго департамента, или первоприсутствующій такъ называемаго Соединеннаго Присутствія кассаціонныхъ департаментовъ съ первымъ департаментомъ (о которомъ будетъ рѣчь ниже [1]). При этомъ Общемъ Собраніи кассаціонныхъ департаментовъ состоитъ особый оберъ-прокуроръ, отличный отъ другихъ оберъ-прокуроровъ [2]).

Дѣла, подлежащія общему собранію кассаціонныхъ департаментовъ, дѣлятся на 2 разряда: 1) дѣла судебныя и 2) распорядительныя.

Въ судебной роли это собраніе никогда не выступаетъ въ качествѣ 1-й инстанціи. Во второй инстанціи это собраніе судитъ, по существу, дѣла по апелляціоннымъ жалобамъ и протестамъ на рѣшеніе уголовнаго кассаціоннаго департамента о преступленіяхъ по должности лицъ IV класса и выше; въ кассаціонномъ порядкѣ, дѣла по кассаціоннымъ жалобамъ и протестамъ на рѣшенія особаго присутствія Сената о государственныхъ преступленіяхъ [3]). Оно является инстанціей, разрѣшающей пререканія о подсудности между судами общими, судами военными и духовными [4]).

Въ засѣданіяхъ распорядительныхъ Общее Собраніе кассаціонныхъ департаментовъ утверждаетъ общій наказъ судебнымъ мѣстамъ. Проэкты этого наказа предлагаются Министромъ Юстиціи на обсужденіе такъ называемаго Соединеннаго Присутствія кассаціонныхъ департаментовъ съ I-мъ и съ заключеніемъ этого послѣд-

[1]) Учреж. суд. установл. ст. 119.
[2]) Тамъ же ст. 128.
[3]) Уставъ угол. судопр. ст. 1113 и 1061_7.
[4]) Тамъ же ст. 237.

няго поступаетъ на окончательное утвержденіе Общаго Собранія кассаціонныхъ департаментовъ. Оно утверждаетъ наказы, составленные отдѣльными кассаціонными департаментами Сената, а также разсматриваетъ наказы другихъ судебныхъ мѣстъ, если Министръ Юстиціи найдетъ въ нихъ что-либо несогласное съ законами или неудобное въ примѣненіи [1]). Оно разсматриваетъ отчеты по кассаціоннымъ департаментамъ Сената, подносимые первоприсутствующимъ Общаго Собранія кассаціонныхъ департаментовъ на Высочайшее разсмотрѣніе [2]). Здѣсь разсматриваются просьбы объ увольненіи въ отпускъ сенаторовъ кассаціонныхъ департаментовъ и опредѣляется, кто изъ сенаторовъ можетъ пользоваться вакантнымъ временемъ [3]). Кромѣ того, по предложенію Министра Юстиціи, здѣсь разсматриваются вопросы, неодинаково разрѣшаемые въ различныхъ судебныхъ мѣстахъ или возбуждающіе на практикѣ сомнѣнія [4]).

IV. *Общее Собраніе обоихъ кассаціонныхъ департаментовъ и I-го.* Созывается оно предсѣдателемъ Общаго Собранія кассаціонныхъ департаментовъ. По дѣламъ, касающимся II-го департамента, сенаторы этого департамента приглашаются наравнѣ съ сенаторами I-го. Прокуроръ въ этомъ собраніи тотъ же, что и при общемъ собраніи кассаціонныхъ департаментовъ.

1) Собраніе это есть вторая инстанція по дѣламъ о взысканіи за вредъ и убытки, причиненные неосмотрительностью, нерадѣніемъ и медленностью должностныхъ лицъ IV класса и выше (1-я инстанція по этимъ дѣламъ есть Соединенное Присутствіе гражданскаго кассаціоннаго департамента съ 1-мъ департаментомъ [5]).

2) Оно есть учрежденіе, разрѣшающее вопросы о пререканіи между судебными и правительственными установленіями [6]).

Соединенныя Присутствія.

I. Соединенное Присутствіе уголовнаго кассаціоннаго департамента и I-го. Предсѣдателемъ является первоприсутствующій кассаціоннаго департамента. (Кромѣ первоприсутствующаго, число членовъ отъ кассаціоннаго департамента не должно быть больше

---

[1]) Учр. суд. уст. ст. 160, 166—172.
[2]) Тамъ же ст. 179.
[3]) Тамъ же ст. 185.
[4]) Тамъ же ст. 259_1.
[5]) Уставъ граж. суд. ст. 1327.
[6]) Тамъ же ст. 244.

числа сенаторовъ отъ I департамента. Въ случаѣ надобности, наравнѣ съ сенаторами I департамента, приглашаются сенаторы и II департамента). Здѣсь разбираются дѣла по разногласію между прокуроромъ суда и административнымъ начальствомъ о преданіи должностныхъ лицъ суду [1]).

Здѣсь же, по предложеніямъ Министра Юстиціи, въ видахъ возстановленія нарушеннаго порядка и однообразнаго примѣненія закона, производится пересмотръ уголовныхъ приговоровъ такъ называемыхъ губернскихъ присутствій, учрежденныхъ въ 1889 году вмѣстѣ съ учрежденіемъ земскихъ начальниковъ [2]).

II. Соединенное Присутствіе гражданскаго кассаціоннаго департамента и I-го. Предсѣдательство и составъ, подобные же какъ и въ предыдущемъ, но членовъ отъ каждаго изъ обоихъ департаментовъ (гражданскаго кассаціоннаго и I-го) должно быть не болѣе четырехъ. Иногда, вмѣсто 4-хъ сенаторовъ изъ перваго департамента приглашаются только 2 сенатора изъ I-го департамента и 2 сенатора изъ 2-го департамента. Это присутствіе есть первая инстанція для дѣлъ о вознагражденіи за вредъ и убытки, причиненные нерадѣніемъ, неосмотрительностью и медленностью должностныхъ лицъ IV класса и выше, и вторая инстанція для подобныхъ дѣлъ о должностныхъ лицахъ низшихъ ранговъ, судящихся въ особомъ составѣ судебной палаты [3]).

Здѣсь же производится пересмотръ судебныхъ рѣшеній по гражданскимъ дѣламъ указанныхъ выше губернскихъ присутствій [4]).

III. Соединенное Присутствіе обоихъ кассаціонныхъ департаментовъ и I-го по надзору за должностными лицами судебнаго вѣдомства, организовано 10 іюня 1877 г. и видоизмѣнено закономъ 14 мая 1885 г. Это Соединенное Присутствіе кассаціонныхъ департаментовъ и I-го, какъ уже было сказано, необходимо отличать отъ Общаго Собранія кассаціонныхъ департаментовъ и I-го. Это присутствіе имѣетъ своего первоприсутствующаго; состоитъ оно изъ шести сенаторовъ по два отъ каждаго департамента, назначаемыхъ по очереди. Составъ его такимъ образомъ періодически возобновляется, но при обновленіи его выбываетъ одновременно не болѣе половины. Прокуроръ тотъ же, что и въ Общемъ Собраніи кассаціонныхъ департаментовъ.

---

[1]) Учр. суд. уст. ст. 117_1, 117_2 и уставъ угол. суд. ст. 1094.

[2]) Учрежд. суд. уст. ст. 119_5.

[3]) Тамъ же ст. 117_1 117_2.

[4]) Тамъ же ст. 119_5.

Это Соединенное Присутствіе имѣетъ важное значеніе въ судебномъ вѣдомствѣ. Здѣсь сосредоточенъ общій надзоръ за дѣятельностью должностныхъ лицъ судебнаго вѣдомства, кромѣ прокуроровъ, ближайшій надзоръ за которыми принадлежитъ Министру Юстиціи. Здѣсь разсматриваются дѣла о преданіи суду лицъ этого вѣдомства (не исключая и прокуроровъ), дѣла по отводу судей, о необходимости перенесенія судебныхъ дѣлъ изъ одного судебнаго округа въ другой и другія дѣла, возникающія изъ надзора [1]).

Подробный перечень дѣлъ, подлежащихъ разсмотрѣнію этого присутствія:

a) дѣла по надзору за судебными установленіями и должностными лицами судебнаго вѣдомства, за исключеніемъ оберъ-прокуроровъ, прокуроровъ и ихъ товарищей;

b) дѣла о преданіи суду предсѣдателей и членовъ судебныхъ палатъ, предсѣдателей и членовъ окружныхъ судовъ, оберъ-прокуроровъ, прокуроровъ и ихъ товарищей, оберъ-секретарей, секретарей и ихъ товарищей;

c) дѣла по просьбамъ о разрѣшеніи отыскивать убытки, понесенные вслѣдствіе неправильныхъ, или пристрастныхъ дѣйствій членовъ судебнаго вѣдомства;

d) разсмотрѣніе отзывовъ и просьбъ объ отводѣ судей;

e) перенесеніе дѣлъ изъ одного судебнаго округа въ другой;

f) разрѣшеніе пререканій между судебными палатами;

g) дѣла объ измѣненіи особыхъ наказовъ судебныхъ мѣстъ;

h) дѣла по жалобамъ и протестамъ на постановленія судебныхъ палатъ о соотвѣтствіи и несоотвѣтствіи лицъ, желающихъ быть при нихъ повѣренными, требуемымъ закономъ формальнымъ условіямъ;

i) распредѣленіе вновь между окружными судами округовъ различныхъ судебныхъ палатъ опредѣленнаго штатомъ числа слѣдователей;

j) разсмотрѣніе представленій о перенесеніи дѣлъ изъ судебныхъ установленій прежняго устройства въ таковыя по уставамъ Александра II;

k) разрѣшеніе пререканій между судами того и другого устройства.

Кромѣ этихъ соединенныхъ присутствій при Правительствующемъ Сенатѣ существуютъ:

IV. Высшее Дисциплинарное Присутствіе, образованное по закону 20 мая 1885 г. Въ составъ этого учрежденія входитъ 13 членовъ: два первоприсутствующихъ кассаціонныхъ департаментовъ, четыре сенатора кассаціонныхъ департаментовъ, назначаемыхъ ежегодно Высочайшею властью и всѣ семь членовъ, изъ которыхъ одинъ первоприсутствующій, Соединеннаго Присутствія кассаціонныхъ департаментовъ съ I-мъ. Предсѣдателемъ этого высшаго дисциплинарнаго учрежденія назначается, по усмотрѣнію Его Император-

[1]) Учр. суд. уст. ст. 119 и 119_3.

скаго Величества, одинъ изъ трехъ первоприсутствующихъ, находящихся въ составѣ этого учрежденія [1]). Прокурорскія обязанности при немъ исполняетъ оберъ-прокуроръ Общаго Собранія кассаціонныхъ департаментовъ.

Мотивы образованія особаго Высшаго Дисциплинарнаго Присутствія. Дисциплинарныя дѣла, подлежащія разсмотрѣнію Сената, рѣшались прежде въ Общемъ Собраніи кассаціонныхъ департаментовъ, но это собраніе было слишкомъ многолюдно. Казалось, что дѣла эти можно было передать въ Соединенное Присутствіе перваго и кассаціоннаго департаментовъ, но здѣсь встрѣтилось другое неудобство: незначительный составъ—всего 7 членовъ. Поэтому образовано совершенно особое Высшее Дисциплинарное Присутствіе, въ составъ котораго, какъ уже раньше сказано, вошли всѣ 7 членовъ Соединеннаго присутствія кассаціонныхъ департаментовъ съ I-мъ.

Дѣятельность Высшаго Дисциплинарнаго Присутствія болѣе широка, чѣмъ дисциплинарная дѣятельность, принадлежавшая Общему Собранію кассаціонныхъ департаментовъ до 20 мая 1885 г. До этого времени дисциплинарная власть, предоставленная всѣмъ судебнымъ мѣстамъ относительно судей, какъ общихъ, такъ и мировыхъ, состояла въ слѣдующемъ: дѣлать предостереженія и вычеты изъ жалованія, но послѣднее право имъ было предоставлено только на случай неявки судьи изъ отпуска по истеченіи законнаго срока. Законъ 1885 г. 20 мая идетъ дальше: онъ предоставляетъ высшему дисциплинарному суду право налагать не только низшіе роды взысканій — предостереженіе и вычетъ изъ жалованья, но и высшіе—удаленіе отъ должности или перемѣщеніе на другую равную должность, безъ приговора уголовнаго суда. Высшее Дисциплинарное Присутствіе есть единственное дисциплинарное учрежденіе относительно высшей магистратуры (отъ оберъ-прокуроровъ и предсѣдателей судебныхъ палатъ и до предсѣдателей мировыхъ съѣздовъ). При этомъ относительно прокуратуры Высшее Дисциплинарное Присутствіе ограничивается только предостереженіемъ и вычетами. (Въ этомъ нельзя усмотрѣть какого либо привилегированнаго положенія прокуроровъ сравнительно съ судьями, такъ какъ прокуроры могутъ быть переводимы изъ одного мѣста въ другое и увольняемы отъ должности по распоряженіямъ своего непосредственнаго начальства, во главѣ котораго стоитъ Ми-

[1]) Учр. суд. уст. ст. 119_4.

нистръ Юстиціи). Относительно низшихъ судебныхъ должностей оно есть, такъ сказать, экстраординарный дисциплинарный судъ, который разсматриваетъ только поступки, ведущіе къ увольненію отъ должностей или къ перемѣщенію на другую равную должность, тогда какъ обыкновенными дисциплинарными судами, имѣющими право дѣлать только предостереженія и вычеты, являются окружные суды и судебныя палаты.

Нѣкоторые поводы для дѣятельности Высшаго Дисциплинарнаго Присутствія обозначены закономъ въ особенности. Вотъ текстъ относящихся сюда статей:

„Когда судья за преступленіе или проступокъ, не относящійся къ службѣ, будетъ въ уголовномъ порядкѣ подвергнутъ какому-либо наказанію или взысканію, хотя бы и несоединенному съ потерей права на службу, то обстоятельство это передается на обсужденіе Высшаго Дисциплинарнаго Присутствія Сената, которое, истребовавъ объясненіе отъ судьи, можетъ, смотря по обстоятельствамъ, постановить объ увольненіи его отъ должности".

„Судья, привлеченный къ суду или слѣдствію за неотносящееся къ службѣ преступленіе, влекущее тюремное заключеніе, или иное наказаніе болѣе строгое, можетъ быть временно устраненъ отъ должности, впредь до окончанія возбужденнаго о немъ дѣла. При этомъ..... въ нетерпящихъ отлагательства случаяхъ Высшее Дисциплинарное Присутствіе можетъ постановить о принятіи сей мѣры и безъ предварительнаго истребованія объясненій отъ устраняемаго судьи".

„Если Министромъ Юстиціи будетъ усмотрѣно: а) что судья совершилъ такія служебныя упущенія, которыя, хотя и не влекутъ удаленія его отъ должности по суду, но по своему значенію или многократности свидѣтельствуютъ о несоотвѣтствіи виновнаго въ нихъ судьи занимаемому имъ положенію или явномъ съ его стороны пренебреженіи къ своимъ обязанностямъ, или b) если судья дозволилъ себѣ внѣ службы такіе противные нравственности или предосудительные поступки, которые, хотя и не имѣли послѣдствіемъ привлеченіе къ уголовной отвѣтственности, но, будучи несовмѣстимы съ достоинствомъ судейскаго званія и, получивъ огласку, лишаютъ совершившаго ихъ судью необходимыхъ для сего званія, довѣрія и уваженія, или же с) что судья поставилъ себя образомъ дѣйствій своихъ въ мѣстѣ служенія въ такое положеніе, которое подаетъ основательный поводъ сомнѣваться въ дальнѣйшемъ спокойномъ и безпристрастномъ исполненіи имъ

своихъ обязанностей, тѣмъ не менѣе уклоняется отъ предлагаемаго ему перевода въ другую мѣстность на равную должность,— то обстоятельства эти Министръ Юстиціи передаетъ на обсужденіе Высшаго Дисциплинарнаго Присутствія Правительствующаго Сената, которое, истребовавъ отъ судьи объясненіе, можетъ постановить: въ первыхъ двухъ случаяхъ объ увольненіи его отъ должности, а въ послѣднемъ о перемѣщеніи его въ другую мѣстность на равную судейскую должность".

Высшему Дисциплинарному Присутствію принадлежитъ также увольненіе судей, подвергшихся личному задержанію за долги или объявленныхъ несостоятельными должниками [1]).

Учрежденіе Высшаго Дисциплинарнаго Присутствія съ нѣкоторыхъ сторонъ можетъ быть разсматриваемо какъ шагъ впередъ въ дѣлѣ организаціи суда. Въ западной Европѣ судьи, также, за исключеніемъ персонала самаго высшаго суда, могутъ быть подвергаемы отвѣтственности и удаляемы не только въ уголовномъ, но и въ дисциплинарномъ порядкѣ. Высшими дисциплинарными судами являются высшіе суды страны—королевскіе судьи въ Англіи, кассаціонный судъ во Франціи и высшіе суды въ отдѣльныхъ государствахъ Германіи.

V. Особое Присутствіе Правительствующаго Сената для сужденія дѣлъ о государственныхъ преступленіяхъ и противозаконныхъ сообществахъ, обозначенныхъ въ ст. 318 улож. о наказаніяхъ, организованное законами 7 іюня 1872 г., 4 іюня 1874 г. и 9 мая 1878 г. Оно состоитъ изъ первоприсутствующаго, пяти сенаторовъ, назначаемыхъ Верховною властью, и сословныхъ представителей. Въ число сословныхъ представителей приглашаются— одинъ изъ губернскихъ предводителей дворянства, городской голова одного изъ губернскихъ городовъ, одинъ изъ уѣздныхъ предводителей дворянства и одинъ изъ волостныхъ старшинъ Петербургской губерніи. Прокурорскія обязанности возлагаются на одного изъ чиновъ прокурорскаго надзора по назначенію Министра Юстиціи. Особое Присутствіе рѣшаетъ дѣла въ первой инстанціи; второй инстанціей является Общее Собраніе кассаціонныхъ департаментовъ [2]).

Необходимо упомянуть еще о *Соединенномъ Присутствіи для вакаціоннаго времени и Общемъ Собраніи* также *для вакаціоннаго*

[1]) Учрежд. судебн. устан. ст. 295, 295_1, 295_2 и 296.

[2]) Тамъ же ст. 119_2.

времени. Во время сенаторскихъ вакацій, какъ отдѣльные департаменты Сената, такъ и общія собранія закрываются, за исключеніемъ департаментовъ перваго, второго и герольдіи, которые однако въ это время имѣютъ далеко неполный комплектъ сенаторовъ.

Для производства дѣлъ, не терпящихъ отлагательства по департаментамъ III, IV и V-му, изъ остающихся на очереди въ Петербургѣ сенаторовъ образуется соединенное присутствіе. На мѣсто общихъ собраній Правительствующаго Сената, для дѣлъ, нетерпящихъ отлагательства, въ вакаціонное время дѣйствуетъ особое общее собраніе, составленное изъ сенаторовъ перваго, второго департаментовъ, департамента герольдіи и сенаторовъ—членовъ только что указаннаго соединеннаго присутствія. Правила о вакаціонномъ времени, приложенныя къ ст. 46-й Учр. Сената, подробно перечисляютъ, какія дѣла считаются нетерпящими отлагательства. Къ нимъ относятся Высочайшія повелѣнія, требующія для ихъ исполненія мѣръ распорядительныхъ, дѣла о правахъ на дворянство и нѣкоторыя другія.

Дѣлопроизводство.

Разсматривая производство дѣлъ въ департаментахъ, необходимо различать производство въ канцеляріи департамента и производство дѣлъ въ присутствіи департамента.

Подготовка дѣла въ канцеляріи департамента. Въ Сенатъ дѣла поступаютъ или чрезъ Министра Юстиціи или чрезъ канцелярію. Чрезъ Министра Юстиціи поступаютъ всѣ Высочайшія повелѣнія, манифесты, законы и другіе акты, исходящіе отъ Высочайшей власти. Другія дѣла передаются черезъ канцелярію. Для пріема этихъ бумагъ существуетъ общее дежурство и частное. Общее дежурство состоитъ при Сенатѣ, частное при каждомъ департаментѣ, отдѣленіи департамента и общемъ собраніи. Дежурства эти состоятъ изъ экзекутора, дежурныхъ секретарей и служителей.

Движеніе дѣлъ въ департаментахъ. Въ приготовленіи дѣлъ къ слушанію соблюдается извѣстная очередь: 1) дѣла по Высочайшимъ указамъ, 2) уголовныя, когда подсудимый находится подъ стражей, и 3) уголовныя, когда подсудимый на свободѣ и т. д. Нѣкоторыя дѣла докладываются безъ очереди.

Въ старыхъ сенатскихъ департаментахъ, въ противоположность новымъ судебнымъ учрежденіямъ, дѣло изслѣдуется не въ

самомъ присутствіи, а въ канцеляріи дѣлопроизводителями и секретарями подъ наблюденіемъ оберъ-секретаря, оберъ-прокурора и подъ высшимъ наблюденіемъ Министра Юстиціи. Здѣсь наводятся справки и вообще разслѣдуется дѣло, затѣмъ составляется краткая записка, въ которой излагаются всѣ главнѣйшія обстоятельства дѣла. Мнѣнія губернаторовъ, рѣшенія среднихъ и низшихъ инстанцій, протесты прокуроровъ и рѣшенія Сената (если дѣло касается неправильнаго исполненія рѣшенія Сената) должны быть изложены дословно. Записка скрѣпляется помощникомъ секретаря, секретаремъ и оберъ-секретаремъ. Записка эта раздается сенаторамъ за двѣ недѣли до слушанія дѣла. По особенно важнымъ дѣламъ записка печатается. При рѣшеніи дѣлъ уголовныхъ и гражданскихъ, по закону 11 октября 1865 г., записка составляется только тогда, когда это будетъ признано необходимымъ присутствіемъ или лицами, распоряжающимися докладомъ.

Слушаніе дѣла въ засѣданіи. Послѣ составленія записки назначается засѣданіе изъ трехъ сенаторовъ.

Въ случаѣ недостатка въ сенаторахъ департамента, оберъ-прокуроромъ приглашаются сенаторы изъ другихъ департаментовъ (младшіе въ чинѣ). Право это не распространяется на первый департаментъ, въ которомъ засѣданіе должно состоять только изъ сенаторовъ этого департамента. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ, дѣла, прежде слушанія въ засѣданіи, сообщаются заинтересованному министру. Такъ, о растратахъ въ почтовомъ вѣдомствѣ сообщается Главноуправляющему почтами и телеграфами. По нѣкоторымъ дѣламъ, касающимся различныхъ вѣдомствъ, требуется участіе въ засѣданіи самихъ министровъ. Судебныя засѣданія кассаціонныхъ департаментовъ и Общаго Собранія кассаціонныхъ департаментовъ, а также докладъ дѣла въ старыхъ департаментахъ — уголовномъ (5) и гражданскомъ (4) происходятъ публично. Засѣданія остальныхъ департаментовъ и Высшаго Дисциплинарнаго Присутствія — происходятъ непубличко. Засѣданіе департамента начинается чтеніемъ протокола предыдущаго засѣданія и подписаніемъ его. Затѣмъ, слѣдуетъ докладъ очереднаго дѣла секретаремъ. Послѣ доклада, слѣдуетъ объясненіе тяжущихся и подсудимыхъ, постановка вопросовъ и, затѣмъ, обмѣнъ мнѣній сенаторовъ или диспутъ. На обязанности оберъ-прокурора лежитъ толковать законы сенаторамъ и склонять ихъ къ единогласному рѣшенію. Это дѣлается въ присутствіи словесно, а потомъ посредствомъ такъ называемаго согласительнаго предложенія, предъявленнаго

письменно, въ теченіе 8 дней послѣ слушанія дѣла. Въ томъ случаѣ, если не состоится соглашеніе и не окажется законнаго числа голосовъ, дѣло переносится въ общее собраніе. Дѣла въ департаментѣ рѣшаются: 1) вообще единогласно [1]); 2) въ порядкѣ частнаго производства (т. е. обыкновенныя гражданскія дѣла), а равно по жалобамъ на присутственныя мѣста и должностныя лица, а также разныя судебно-административныя дѣла (указанныя въ ст. 120) большинствомъ $^2/_3$ голосовъ [2]): 3) дѣла о прекращеніи слѣдствія по государственнымъ преступленіямъ и незаконнымъ сообществамъ, обозначенныя въ статьѣ 318 Улож. о наказ., а также дѣла по донесеніямъ и сообщеніямъ о преступленіяхъ по должности, о взысканіи съ должностныхъ лицъ убытковъ, а также о преданіи должностныхъ лицъ суду простымъ большинствомъ. При равенствѣ голосовъ, голосъ первоприсутствующаго имѣетъ перевѣсъ [3]). Рѣшеніе департаментовъ, даже въ томъ случаѣ, когда состоится единогласіе или узаконенное большинство голосовъ, только тогда вступаетъ въ силу, когда съ этимъ рѣшеніемъ согласится Министръ Юстиціи и товарищъ Министра Юстиціи. Если же одинъ изъ нихъ опротестуетъ рѣшеніе, то дѣло переносится въ общее собраніе [4]). Въ нѣкоторыхъ судебно-административныхъ дѣлахъ (обозначенныхъ въ ст. 120 Учр. Прав. Сен.) такимъ правомъ протеста и перенесенія въ общее собраніе пользуются и тѣ министры и главноуправляющіе, къ вѣдомству которыхъ относятся дѣла [5]). Рѣшенія департаментовъ по такимъ дѣламъ обязательно сообщаются заинтересованнымъ министерствамъ. Кромѣ всѣхъ указанныхъ случаевъ перенесенія дѣла изъ департаментовъ въ общее собраніе Сената, есть еще одинъ случай. На рѣшенія департаментовъ Сената могутъ быть приносимы всеподданнѣйшія жалобы Государю Императору. Эти жалобы разсматриваются особою комиссіей при Государственномъ Совѣтѣ, о которой уже было упоминаемо раньше. Если комиссія найдетъ жалобу уважительною, то дѣло передается въ общее собраніе Сената [6]).

Дѣлопроизводство въ общихъ собраніяхъ. Дѣло начинается такъ же, какъ и въ департаментахъ. Сначала въ канцеляріи состав-

---

[1]) Учрежд. Прав. Сен. ст. 94.
[2]) Тамъ же ст. 95.
[3]) Тамъ же ст. 96 и 97.
[4]) Тамъ же ст. 105 и 107.
[5]) Тамъ же ст. 122 и 123.
[6]) Тамъ же ст. 217—218.

ляется докладная записка, затѣмъ, въ засѣданіи общаго собранія она читается. Если между сенаторами окажется разногласіе, то Министръ Юстиціи созываетъ на консультацію всѣхъ оберъ-прокуроровъ, и находящагося при Министерствѣ Юстиціи юрисконсульта, которые и обсуждаютъ дѣло. При разногласіи оберъ-прокуроровъ, мнѣніе Министра Юстиціи даетъ перевѣсъ. Единогласное положеніе или то мнѣніе, на которое Министръ Юстиціи изъявитъ свое согласіе, заносится въ журналъ, на основаніи котораго старшій юрисконсультъ составляетъ согласительное предложеніе. Это согласительное предложеніе Министръ Юстиціи предъявляетъ общему собранію. Мнѣніе товарища Министра Юстиціи, если онъ не согласенъ съ мнѣніемъ Министра, заносится въ журналъ и также докладывается общему собранію [1]). Дѣла въ общихъ собраніяхъ, какъ старыхъ департаментовъ, такъ и кассаціонныхъ рѣшаются простымъ большинствомъ голосовъ. При рѣшеніи въ Первомъ Общемъ Собраніи дѣлъ, поступившихъ туда изъ I и II департаментовъ, требуется $^2/_3$ голосовъ. Постановленія и рѣшенія общихъ собраній департаментовъ не всегда окончательны. Они окончательны только въ томъ случаѣ, если составилось узаконенное число голосовъ ($^2/_3$ голосовъ въ дѣлахъ, въ которыхъ законъ того требуетъ) и если съ постановленіемъ Сената согласился Министръ Юстиціи. Если же въ общемъ собраніи не составилось узаконенное число голосовъ, или съ опредѣленіемъ Сената не согласился Министръ Юстиціи, то дѣло поступаетъ черезъ Государственный Совѣтъ на Высочайшее усмотрѣніе. Рѣшенія Общихъ Собраній кассаціонныхъ департаментовъ, а также Общаго Собранія кассаціонныхъ и I и Высшаго Дисциплинарнаго Присутствія всегда окончательны. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ, дѣла рѣшаются департаментами Сената по соглашенію съ Военнымъ или Адмиралтействъ Совѣтами. Это бываетъ: 1) въ дѣлахъ по жалобамъ частныхъ лицъ на рѣшенія Военнаго или Адмиралтействъ Совѣта или учрежденій имъ подвѣдомственныхъ, равно какъ и по иску этихъ учрежденій къ частнымъ лицамъ; 2) по предметамъ законодательства, требующимъ общаго по государству распоряженія отъ Правительствующаго Сената. Если между департаментомъ Сената и этими совѣтами не послѣдуетъ соглашенія, то дѣло переносится въ общее собраніе. Въ общемъ

[1]) Учр. Прав. Сен. ст. 111—112; Учр. Минист. ст. 770, приложеніе, ст. 7—8.

собраніи, хотя члены Военнаго или Адмиралтействъ-Совѣта не присутствуютъ, но ихъ голоса входятъ въ счетъ на равнѣ съ голосами сенаторовъ и опредѣленіе приводится въ исполненіе, если составилось узаконенное большинство голосовъ. Если узаконенное большинство не составится, или если съ опредѣленіемъ не согласится Министръ Юстиціи, то дѣло переносится въ Государственный Совѣтъ.

Изъ обозрѣнія круга дѣлъ, предоставленныхъ вѣдѣнію Сената, и учрежденій его составляющихъ, можно придти къ слѣдующимъ заключеніямъ: въ основаніи устройства Сената лежитъ высокая идея необходимости учрежденія, главная задача котораго охраненіе законности въ судѣ и управленіи. Въ этомъ отношеніи нашъ Сенатъ, несмотря на многія слабыя стороны, продолжаетъ быть такимъ учрежденіемъ, которое не всегда можно найти въ другихъ государствахъ, даже съ весьма развитой организаціей государственныхъ установленій. Правительствующему Сенату, въ составѣ 8 департаментовъ, 4-хъ общихъ собраній и 5 присутствій (кромѣ собранія и присутствія для вакаціоннаго времени), принадлежатъ слѣдующіе роды дѣятельности.

1) *Участіе въ законодательствѣ.* Мы видѣли, что Сенатъ имѣетъ нѣкоторое участіе и въ законодательной дѣятельности, но это участіе есть, можно сказать, участіе случайное. Это участіе не въ общемъ законодательствѣ, не въ составленіи общихъ проэктовъ, а только участіе въ законодательномъ разрѣшеніи даннаго судебнаго или даннаго административнаго случая, на который нѣтъ вовсе закона или нѣтъ точнаго закона. Сенату предоставляется ходатайствовать или объ изданіи новаго закона, недостающаго для даннаго частнаго случая, или объ отмѣнѣ закона неудобнаго, или объ истолкованіи его въ случаѣ неясности или противорѣчія. Надо сказать, что такого рода участіе Сената есть участіе вполнѣ достаточное для такого учрежденія. Для того, чтобы выработать отдѣльный законъ или цѣлое систематическое законодательство по извѣстному предмету, Государственный Совѣтъ, Совѣтъ Министровъ, министерства и другія подобныя установленія имѣютъ въ своихъ рукахъ обширныя средства. Они имѣютъ въ своемъ распоряженіи статистическія данныя, отчеты, отзывы должностныхъ лицъ; они могутъ составлять коммиссіи для изслѣдованія вопросовъ, посылать на мѣста отдѣльныхъ лицъ для изслѣдованія, призывать на помощь свѣдущихъ людей. Сенатъ, главная роль котораго судебная и контролирующая, не

имѣетъ въ своихъ рукахъ такихъ средствъ, поэтому „казусная инициатива“ есть единственная возможная для него въ дѣлѣ законодательства.

2) Второй родъ дѣятельности Сената, это дѣятельность чисто *правительственная*. Дѣятельность эта по своему объему не очень значительна. Сюда можно отнести храненіе подлинныхъ Высочайшихъ указовъ, манифестовъ и другихъ законовъ, обнародованіе законовъ, утвержденіе торговъ, участіе въ дѣлахъ ревизіи и нѣкоторыя другія дѣла.

Гораздо значительнѣе другіе роды дѣятельности Правительствующаго Сената, а именно: 3) дѣятельность *дисциплинарная*, 4) дѣятельность *судебно-административная*—разрѣшеніе споровъ о правѣ между частными лицами и администраціей по поводу актовъ управленія и, наконецъ, 5) дѣятельность чисто *судебная*, въ качествѣ высшаго суда, иногда рѣшающаго дѣла по существу, но главнымъ образомъ охраняющаго единообразіе въ толкованіи и примѣненіи закона низшими судебными установленіями Имперіи.

Если различать главные роды дѣятельности Сената, то онъ дѣйствуетъ въ трехъ формахъ: 1) какъ высшій дисциплинарный судъ, 2) какъ высшій административный судъ, общій по всѣмъ дѣламъ управленія или спеціальный по дѣламъ крестьянскимъ, межевымъ и по дѣламъ о правахъ состоянія (герольдія) и 3) какъ высшій судъ по существу и кассаціонная инстанція по дѣламъ гражданскимъ и уголовнымъ. Правительственная дѣятельность, какъ менѣе значительная, съ удобствами можетъ быть предоставлена тѣмъ же частямъ Сената, которыя дѣйствуютъ въ качествѣ административнаго суда. Законодательная дѣятельность, еще менѣе значительная, возникающая изъ разсмотрѣнія отдѣльныхъ случаевъ, необходимо должна быть предоставлена всѣмъ частямъ Сената.

Итакъ, историческій ходъ развитія привелъ къ образованію въ средѣ Сената 3-хъ связанныхъ между собою учрежденій—дисциплинарнаго суда, административнаго суда и обыкновеннаго суда по дѣламъ уголовнымъ и гражданскимъ.

Положеніе Сената, какъ суда обыкновеннаго, подверглось коренной реформѣ въ царствованіи Александра II, возвысившей значеніе Сената и улучшившей его дѣятельность, и на немъ здѣсь нѣтъ надобности останавливаться. Положеніе Сената, какъ органа дисциплинарнаго и административнаго суда, основано на старыхъ началахъ и формахъ и нуждается въ преобразованіяхъ.

Прежде всего надо сказать нѣсколько словъ о личномъ положеніи сенаторовъ въ административныхъ департаментахъ Сената. Есть разница между положеніемъ сенаторовъ въ кассаціонныхъ департаментахъ и сенаторовъ другихъ департаментовъ. Относительно сенаторовъ кассаціонныхъ департаментовъ законъ устанавливаетъ minimum образовательнаго и служебнаго ценза. Сенаторы кассаціонныхъ департаментовъ могутъ быть увольняемы не иначе, какъ по собственному прошенію или по приговору уголовнаго суда. Относительно сенаторовъ административныхъ департаментовъ этихъ условій не существуетъ, между тѣмъ какъ въ департаментахъ, въ которыхъ разбираются дѣла судебно-административныя и дисциплинарныя, такія же условія общаго и спеціальнаго образованія и независимаго положенія не менѣе необходимы, чѣмъ для сенаторовъ кассаціонныхъ департаментовъ.

Законъ 20 мая 1885 года установилъ Высшее Дисциплинарное Присутствіе, какъ высшій дисциплинарный судъ для лицъ судебнаго вѣдомства. Необходимо выдѣленіе изъ состава административныхъ департаментовъ Сената особаго высшаго дисциплинарнаго суда для лицъ административнаго вѣдомства. Этотъ судъ долженъ быть поставленъ въ такое положеніе, чтобы, съ одной стороны, онъ, въ интересахъ государственной службы, поддерживалъ между служащими надлежащую дисциплину, съ другой стороны, охранялъ бы положеніе должностного лица, правильно исполняющаго свои обязанности. Для дѣятельности этого суда должны быть установлены основныя правила процесса.

Какъ въ судѣ административномъ, такъ и въ высшемъ дисциплинарномъ судѣ административнаго вѣдомства необходимо устраненіе устарѣлаго, но существующаго въ административныхъ и старыхъ судебныхъ департаментахъ, письменнаго канцелярскаго процесса. Есть разница между производствомъ дѣлъ въ новыхъ судебныхъ учрежденіяхъ и въ старыхъ учрежденіяхъ, въ томъ числѣ и въ старыхъ департаментахъ Сената. Въ новыхъ судебныхъ учрежденіяхъ, когда дѣло поступаетъ въ судъ, оно разсматривается однимъ изъ членовъ суда; подъ его руководствомъ оно изслѣдуется въ канцеляріи и имъ же, при помощи служащихъ въ канцеляріи, составляется докладъ по данному дѣлу. Наоборотъ, въ старыхъ департаментахъ Сената дѣло поступаетъ въ канцелярію, гдѣ подъ наблюденіемъ секретарей, помощниковъ секретарей и оберъ-прокуроровъ дѣло изслѣдуется со всѣхъ сторонъ; ими же составляется докладъ, который и поступаетъ на

разсмотрѣніе сенаторовъ. Съ перемѣщеніемъ центра тяжести изъ канцелярій въ присутствіе—находится въ связи и большее подчиненіе канцеляріи предсѣдателю сенатской коллегіи въ замѣнъ существующаго нынѣ подчиненія ея прокуратурѣ. Долженъ быть выработанъ общій уставъ судопроизводства по дѣламъ судебно-административнымъ, въ которомъ были бы указаны способы изслѣдованія дѣла, при всѣхъ условіяхъ, признаваемыхъ въ настоящее время необходимыми для обезпеченія правосудія, то есть, при условіи устности, публичности и защиты на судѣ своихъ интересовъ, лично, или же черезъ профессіональныхъ адвокатовъ.

Необходимо дать большую самостоятельность рѣшеніямъ Сената. Рѣшенія департаментовъ, какъ уже извѣстно, очень часто бываютъ неокончательны. Въ томъ случаѣ, если въ департаментѣ даже состоялось узаконенное число голосовъ, дѣло можетъ быть перенесено по протесту оберъ-прокурора или по всеподданнѣйшимъ жалобамъ въ общее собраніе. Здѣсь еще нѣтъ ничего несогласнаго съ основной идеей Сената, такъ какъ изъ одной инстанціи Сената дѣло переходитъ въ другую инстанцію того-же Сената. Совсѣмъ иное дѣло, когда вслѣдствіе протеста Министра Юстиціи, или же за разногласіемъ, дѣло переходитъ въ Государственный Совѣтъ. Здѣсь дѣло выходитъ изъ сферы учрежденій, имѣющихъ судебный характеръ. Такая неокончательность рѣшенія общаго собранія Сената, по крайней мѣрѣ по дѣламъ судебно-административнымъ и дисциплинарнымъ, несообразна съ идеей Правительствующаго Сената. Съ этой идеей было-бы болѣе сообразно, если бы дѣла, имѣющія судебно-административный характеръ, а равно и дѣла дисциплинарныя оканчивались въ самомъ Сенатѣ. Если бы по важнѣйшимъ дисциплинарнымъ дѣламъ необходимо было Высочайшее утвержденіе, то такія дѣла могли бы восходить къ верховной власти изъ Сената непосредственно, черезъ Министра Юстиціи. Изъ той же необходимости дать большую самостоятельность рѣшеніямъ Сената вытекаетъ другое требованіе. Новые судебные уставы воспретили судебнымъ установленіямъ, слѣдовательно и кассаціоннымъ департаментамъ, пріостанавливать рѣшенія судебныхъ дѣлъ подъ предлогомъ неясности, противорѣчія или неполноты законовъ. Кассаціонные департаменты имѣютъ право толковать законъ во всей широтѣ и въ случаѣ недостатка, неполноты, неясности и противорѣчія обязаны сообразоваться съ общимъ духомъ и началами законодательства. Для старыхъ же судебныхъ департаментовъ осталась старая форма, опредѣля-

ющая, что сенатъ не приступаетъ къ рѣшенію дѣлъ, на которыя не окажется точнаго закона. Департаменты эти по всѣмъ дѣламъ и въ томъ числѣ и по судебно-административнымъ, въ случаѣ неясности, неполноты и противорѣчія закона должны восходить съ представленіями къ законодательной власти. Было бы весьма естественно дополнить наше законодательство въ томъ отношеніи, чтобы и старымъ департаментамъ Сената предоставить право толкованія законовъ въ обширномъ смыслѣ, по духу и общимъ началамъ нашего законодательства.

Министерства.

Министерства суть установленія, предназначенныя для завѣдыванія опредѣленными отраслями администраціи въ государствѣ. Дѣятельность министерствъ состоитъ не въ одномъ только исполненіи закона, но и въ самостоятельныхъ дѣйствіяхъ для блага государства. Административная власть является не только пассивной исполнительницей буквы закона, но самостоятельнымъ органомъ для осуществленія извѣстныхъ государственныхъ цѣлей. Законодательная власть въ современномъ государствѣ отказывается отъ развитія, путемъ закона, всѣхъ подробностей администраціи, всѣхъ тѣхъ мелочей, которыя прежде нерѣдко входили въ содержаніе закона и составляли вмѣстѣ съ тѣмъ его существенный недостатокъ. На администраціи лежитъ обязанность опредѣлить эти подробности, которыя дѣлаютъ возможнымъ примѣненіе закона. Иногда сама законодательная власть уполномачиваетъ правительство восполнить своими распоряженіями пробѣлы въ законодательствѣ по отношенію къ тѣмъ явленіямъ общественной жизни, которыя слишкомъ измѣнчивы и безъ вреда не могутъ быть въ точности опредѣлены законодательствомъ, или которыя такъ недавно еще появились и такъ мало выяснились, что законодательная власть не можетъ рѣшиться на ихъ окончательное юридическое опредѣленіе. Кромѣ этой исполнительной и восполняющей законъ дѣятельности, правительство еще самостоятельно дѣйствуетъ—устраиваетъ почты, строитъ дороги, ведетъ войны, заключаетъ договоры и т. д.

Такимъ образомъ распоряженія, издаваемыя министрами, состоятъ или въ одномъ *исполненіи* постановленій, предписанныхъ закономъ, или *въ самостоятельныхъ* распоряженіяхъ и дѣйствіяхъ для блага государства, для достиженія его цѣлей или для развитія

и восполненія основныхъ положеній закона. Наконецъ могутъ быть еще *чрезвычайныя* распоряженія, нарушающія законъ, но вызываемыя крайнею необходимостью.

Говоря объ общемъ значеніи учрежденія министерствъ для государственнаго управленія, необходимо указать на различіе между дѣятельностью министровъ и дѣятельностью другихъ должностныхъ лицъ. Роль министра состоитъ главнымъ образомъ въ руководствѣ и направленіи подчиненныхъ ему органовъ управленія. Министры должны руководить направленіемъ дѣятельности государственныхъ учрежденій согласно не только съ законами, но и согласно съ тѣмъ духомъ, съ тѣмъ политическимъ направленіемъ, которое господствуетъ въ верховной власти. Министры являются выразителями извѣстнаго политическаго направленія верховной власти. Вслѣдствіе этого, въ занятіи министерскаго поста замѣчается меньшее постоянство, чѣмъ въ занятіи обыкновенныхъ должностей. Министръ представляетъ собою извѣстную политическую программу; если верховная власть изберетъ другую программу, то министръ уступаетъ свое мѣсто другимъ лицамъ, которыхъ убѣжденія болѣе соотвѣтствуютъ въ данное время требованіямъ верховной власти. Отсюда столь частая смѣна министровъ, въ особенности въ конституціонныхъ монархіяхъ, гдѣ они отражаютъ въ себѣ составъ палаты—ея большинство. Въ неограниченныхъ монархіяхъ иногда случалось, что министры, въ качествѣ вѣрныхъ слугъ государя, считали своей обязанностью исполнять всякаго рода приказанія монарха, хотя бы они коренным образомъ противорѣчили ихъ убѣжденіямъ. Иногда слишкомъ властолюбивые, склонные къ деспотизму монархи даже требовали, чтобы министры были только пассивными орудіями, и на просьбы объ отставкѣ министровъ, не желавшихъ проводить извѣстныя мѣры, смотрѣли какъ на достойное наказанія ослушаніе. Однако и въ неограниченной монархіи такое положеніе министра совершенно не соотвѣтствуетъ достоинству человѣка, на котораго возложены высокія задачи въ области управленія, и противорѣчитъ правильно понятымъ интересамъ государства, такъ какъ всякая система управленія лучше всего можетъ быть проводима лицами, которыя внутренно ей сочувствуютъ, а не тѣми, которыя, какъ истые царедворцы, хлопочутъ только объ удержаніи милостей монарха и совершенно равнодушны къ тому, полезный или вредный для государства результатъ произойдетъ отъ исполненія его воли.

Въ связи съ этою руководящей ролью министра находится юридическая и политическая отвѣтственность министровъ.

Министръ, прежде всего, долженъ согласовать свою дѣятельность съ положительнымъ закономъ. Если онъ нарушаетъ законъ, то, по большей или меньшей мѣрѣ сознательности и злоумышленности этого нарушенія, онъ можетъ подвергнуться отвѣтственности и наказанію въ порядкѣ, указанномъ законами. Въ этомъ состоитъ юридическая отвѣтственность министра. Дѣйствуя въ предѣлахъ закона, министръ, кромѣ того, долженъ согласовать свою дѣятельность съ желаніями верховной власти. Онъ отвѣтствуетъ передъ верховной властью въ томъ случаѣ, если его дѣйствія противорѣчатъ ея желаніямъ. Если онъ дѣйствуетъ въ направленіи, противномъ этимъ желаніямъ, то онъ можетъ быть удаленъ и замѣненъ другимъ, политическія убѣжденія котораго болѣе подходятъ къ требованіямъ верховной власти. Въ этомъ состоитъ политическая отвѣтственность министра.

Общее значеніе и права министровъ по русскому законодательству.

Законоположенія о министерствахъ содержатся въ 1 т. Свода Законовъ во 2-й части. Они обозначены общимъ названіемъ: „Учрежденія Министерствъ“. Множественная форма выраженія употреблена потому, что здѣсь собрано нѣсколько такихъ „учрежденій“. Прежде всего (раздѣлъ I учрежденій министерствъ) изложено „общее образованіе министерствъ“; затѣмъ (II раздѣлъ), „общій наказъ министерствамъ“; и наконецъ (остальные раздѣлы), законоположенія объ отдѣльныхъ министерствахъ—учрежденіе Министерства Финансовъ, учрежденіе Министерства Внутреннихъ Дѣлъ и т. д. Въ сущности, оба первые раздѣла посвящены одному и тому же—изложенію основныхъ началъ организаціи и дѣятельности всѣхъ министерствъ вообще.

При образованіи министерствъ имѣла большое вліяніе теорія Монтескье „О раздѣленіи властей“. Въ общемъ учрежденіи министерствъ о министрахъ говорится, главнымъ образомъ, какъ объ исполнительной, а не правительственной власти. Министры являются исполнительными органами власти верховной; министерства суть учрежденія, черезъ которыя верховная власть дѣйствуетъ въ исполнительномъ порядкѣ.

Ст. 189-я общ. учр. мин. говоритъ слѣдующее: „Въ порядкѣ государственныхъ силъ министерства представляютъ установленіе, посредствомъ коего верховная исполнительная власть дѣйствуетъ на всѣ части управленія“.

Ст. 190-я. „Министерства установлены на тотъ конецъ, чтобы непрерывнымъ дѣйствіемъ ихъ и надзоромъ доставить законамъ и учрежденіямъ скорое и точное исполненіе“.

Ст. 191-я. „Существо власти, ввѣряемое министерствамъ, принадлежитъ единственно къ порядку исполнительному: никакой новый законъ, никакое новое учрежденіе, или отмѣна прежняго, не могутъ быть установляемы властью министра“.

Ст. 193-я. „Власть министровъ состоитъ въ томъ, что они могутъ понуждать всѣ подчиненныя имъ мѣста и лица“.

Ст. 194-я. „Послѣдствія отъ сей власти проистекающія суть: 1) опредѣленіе и увольненіе высшихъ чиновниковъ по представленіямъ министровъ, а низшихъ собственнымъ ихъ утвержденіемъ; 2) надзоръ за дѣйствіемъ всѣхъ подчиненныхъ мѣстъ и лицъ, взысканіе отъ нихъ отвѣтовъ въ случаѣ бездѣйствія или неправильнаго исполненія, удаленіе отъ должностей и преданіе ихъ суду въ случаѣ важныхъ преступленій; 3) разрѣшеніе силою существующихъ законовъ и учрежденій всѣхъ затрудненій, встрѣчающихся при исполненіи; 4) принятіе всѣхъ мѣръ, нужныхъ къ дѣйствію законовъ или учрежденій, когда они утверждаются и обращаются къ исполненію министра. Вотъ вся сущность министерскихъ должностей, какъ она означена въ Сводѣ Законовъ.

Во всѣхъ этихъ статьяхъ говорится только объ исполненіи законовъ и о принужденіи къ исполненію законовъ.

Не смотря на такое общее опредѣленіе значенія должности министра, этими исполнительными обязанностями роль министровъ не исчерпывается. Значительная часть ихъ дѣятельности—дѣятельность распорядительная, которая восполняетъ законы, опредѣляетъ подробности, не содержащіяся въ законѣ, и приспособляетъ законъ къ фактическимъ обстоятельствамъ. Такимъ образомъ, по многимъ отраслямъ управленія, развитіе въ подробностяхъ принятыхъ закономъ правилъ предоставлено распоряженіямъ министровъ. Объ этомъ въ общемъ учрежденіи министерствъ нѣтъ какихъ нибудь общихъ указаній, но, обыкновенно, такое полномочіе дается при изданіи отдѣльныхъ законоположеній. Такъ, Министру Финансовъ было предоставлено право утвердить и ввести въ дѣйствіе временное положеніе о пошлинахъ за право торговли и промысловъ. Такимъ же образомъ было предоставлено Министру Внутр. Дѣлъ издать временныя правила по почтовому вѣдомству. Въ общемъ учрежденіи министерствъ содержатся только указанія на такое право Министра Народнаго Просвѣщенія.

„При внесеніи въ Государственный Совѣтъ проэктовъ узаконеній объ учебныхъ заведеніяхъ, министрамъ предоставляется:

1) Въ проэкты законовъ о новыхъ учебныхъ заведеніяхъ включать одни лишь основныя правила, опредѣляющія: a) цѣль и средства училища; b) объемъ учебнаго курса; c) права, присвоенныя, какъ самому учебному заведенію и принадлежащимъ къ нему должностнымъ лицамъ, такъ и учащимся въ немъ; d) проэктируемый для заведенія штатъ....

2) .....

3) .....

4) Послѣ Высочайшаго утвержденія разсмотрѣнныхъ Государственнымъ Совѣтомъ основныхъ правилъ объ учебномъ заведеніи издавать въ дополненіе къ нимъ и самое положеніе или уставъ заведенія съ утвержденіемъ оныхъ въ административномъ порядкѣ“ [1]). Въ связи съ этими правилами находятся и другія постановленія, а именно: министрамъ, въ вѣдѣніи коихъ состоятъ гражданскія учебныя заведенія, ставится въ обязанность 1) наблюдать, чтобы, въ утверждаемыхъ для учебныхъ заведеній подробныхъ уставахъ, положенія законодательныя отличались отъ положеній инструкціонныхъ подлежащими ссылками на источники, изъ которыхъ законодательныя постановленія заимствованы. Университетскій уставъ 1884 г. въ весьма значительной степени опредѣленъ министерскими распоряженіями.

Такимъ образомъ и по нашему законодательству министрамъ принадлежитъ кромѣ исполнительныхъ обязанностей и право самостоятельныхъ распоряженій, въ развитіе дѣйствующихъ законовъ,—распоряженій, имѣющихъ до нѣкоторой степени законодательный характеръ. Кромѣ того, наше законодательство облекаетъ министровъ, въ исключительныхъ случаяхъ, властью принимать чрезвычайныя мѣры, даже преступая предѣлы своихъ законныхъ полномочій. „Въ обстоятельствахъ чрезвычайныхъ, говоритъ ст. 195-я учр. мин., требующихъ высшаго разрѣшенія, когда оно не можетъ быть отлагаемо безъ важнаго вреда или государственнаго ущерба, министры уполномочиваются дѣйствовать всѣми ввѣренными имъ способами, не ожидая сего разрѣшенія, но они обязаны доносить въ то же время о принятыхъ ими мѣрахъ и о причинахъ ихъ настоятельности“.

---

[1]) Ст. 163 прим. 2-е.

Указавъ такимъ образомъ на значеніе министерскихъ должностей, необходимо обратить вниманіе 1) на отношеніе министровъ къ власти законодательной; 2) на отношеніе ихъ къ власти судебной; 3) на отношенія министровъ къ другимъ высшимъ правительственнымъ учрежденіямъ — Правительствующему Сенату и Комитету Министровъ, 4) на отношенія министерствъ между собою и наконецъ 5) на отношенія ихъ къ мѣстамъ подчиненнымъ.

Обращаясь къ отношеніямъ министерствъ *къ власти законодательной*, необходимо напомнить, что министры могутъ представлять о необходимости новаго закона или объ отмѣнѣ стараго. Это видно изъ статьи 197 учр. минист., которая гласитъ: „отношенія министровъ по части законодательной состоятъ въ томъ, что они могутъ представлять о необходимости новаго закона или учрежденія или объ отмѣнѣ прежняго“. Другими словами, законъ предоставляетъ министрамъ право законодательнаго почина; кромѣ того, министры участвуютъ и въ разсмотрѣніи законопроэктовъ. Они суть члены Государственнаго Совѣта по самому ихъ званію. Они участвуютъ въ засѣданіяхъ департаментовъ Совѣта, если сочтутъ это необходимымъ. Затѣмъ министры обязаны присутствовать въ общихъ собраніяхъ Совѣта, гдѣ и участвуютъ въ голосованіи наравнѣ съ прочими членами.

При разсмотрѣніи Государственнаго Совѣта мы видѣли, что законодательство наше желаетъ сдѣлать этотъ Совѣтъ единственнымъ мѣстомъ разсмотрѣнія законодательныхъ вопросовъ. Оно желаетъ, чтобы, во 1-хъ, никакой законопроэктъ не былъ утверждаемъ Императоромъ безъ обсужденія его въ Совѣтѣ, и, во 2-хъ, никакой законопроэктъ не былъ представляемъ Государю мимо Совѣта.

Статья 198 ст. учр. минист. говоритъ: „Государственный Совѣтъ есть средоточіе, куда должны вступать всѣ сіи представленія (т. е. представленія министерства по вопросамъ законодательнымъ). Никакое положеніе, подлежащее предварительному разсмотрѣнію и утвержденію Государственнаго Совѣта, на основаніи учрежденія его, не представляется Его Императорскому Величеству мимо сего Совѣта“. Компетенція Государственнаго Совѣта простирается не только на законопроэкты, содержащіе въ себѣ измѣненія цѣлыхъ отдѣловъ законодательства; разсмотрѣнію его, по общему правилу, подлежатъ и частныя измѣненія въ законахъ, равно какъ и толкованіе законовъ. Но въ учрежденіи министерствъ имѣется постановленіе, нѣсколько ослабляющее

*) „не иначе, как вопросы на то Высоч. разрѣш.“ [ст. 162 у. Мин

значеніе изложеннаго выше принципа. Именно 165-я ст. общ. учр. мин., основанная въ Высочайшемъ повелѣніи 23 января 1851 года, гласитъ слѣдующее: „Если предполагаемая вновь мѣра имѣетъ связь съ другими министерствами, то должно напередъ сдѣлать съ ними всѣ нужныя сношенія, дабы тѣмъ вѣрнѣе учредиться въ совокупномъ ихъ содѣйствіи. Вообще, новыя положенія, касающіяся предметовъ двухъ или нѣсколькихъ вѣдомствъ, представляются за общимъ подписаніемъ всѣхъ министровъ и главноуправляющихъ, до управленія коихъ сіи положенія относятся; въ представленіи же ихъ на Высочайшее утвержденіе соблюдается установленный закономъ порядокъ (т. е. внесеніе въ Государственный Совѣтъ по Высочайшему повелѣнію), исключая только тѣ особенные случаи, когда по собственному благоусмотрѣнію Государя Императора повелѣно будетъ представить дѣло прямо Его Величеству". Приведенныя слова ясно указываютъ, что нѣкоторые законодательные вопросы могутъ быть изъяты отъ разсмотрѣнія ихъ въ Государственномъ Совѣтѣ.

Что касается до *отношенія министровъ къ суду*, то на это мы имѣемъ категорическія правила. Ст. 213-я: „Власть судебная во всемъ ея пространствѣ принадлежитъ Сенату и мѣстамъ судебнымъ". Ст. 214-я: „Посему никакое министерство само собою никого судить и никакихъ тяжбъ рѣшать не можетъ". Тѣмъ не менѣе статьи эти надо понимать въ томъ смыслѣ, что министерства не могутъ рѣшать тѣ судебныя дѣла, которыя по судебнымъ уставамъ предоставлены судебнымъ учрежденіямъ. Вообще же, министрамъ, какъ въ отдѣльности, такъ и въ составѣ Комитета Министровъ, принадлежитъ значительная судебная власть.

1) Министру Внутреннихъ Дѣлъ принадлежитъ право высылки административнымъ порядкомъ, въ случаяхъ предусмотрѣнныхъ статьями устава о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій. Ему же, послѣ разсмотрѣнія дѣла въ особомъ совѣщаніи изъ 5 чиновниковъ, принадлежитъ рѣшеніе дѣлъ о высылкѣ въ опредѣленную мѣстность на срокъ не свыше 5 лѣтъ, лицъ вредныхъ для государственнаго и общественнаго порядка, съ значительнымъ ограниченіемъ правъ этихъ лицъ [1]).

2) Этому же министру принадлежитъ значительная судебная власть относительно періодическихъ изданій [2]).

---

[1]) Подробности см. въ моемъ курсѣ русск. госуд. права, т. I, стр. 279—282.

[2]) Подробности см. въ моемъ курсѣ, т. I, стр. 296—299.

3) Министерствамъ принадлежитъ право дисциплинарныхъ взысканій съ должностныхъ лицъ, право, которое можетъ простираться до удаленія отъ службы съ объясненіемъ причинъ или безъ объясненія причинъ.

4) Министерства разрѣшаютъ различнаго рода дѣла административной юстиціи, являясь въ этомъ случаѣ одной изъ низшихъ инстанцій, такъ какъ на рѣшенія министровъ допускается всегда обжалованіе въ Сенатъ. Вѣдѣнію министерствъ подлежитъ и разсмотрѣніе жалобъ частныхъ лицъ, возникающихъ изъ исполненія подрядовъ и поставокъ, заключаемыхъ частными лицами съ казенными управленіями. Ими же разсматриваются различнаго рода жалобы по поводу взысканій, налагаемыхъ низшими административными учрежденіями за нарушенія правилъ, напримѣръ за нарушеніе различнаго рода уставовъ объ акцизѣ съ табаку, винокуренія и т. д.

5) Необходимо еще отмѣтить право Министра Внутреннихъ Дѣлъ, по соглашенію съ Министромъ Юстиціи, въ губерніяхъ, находящихся на положеніи чрезвычайной охраны, предавать лицъ гражданскаго вѣдомства военному суду для сужденія по законамъ военнаго времени.

Наконецъ въ 6-хъ) необходимо обозначить нѣкоторыя функціи, имѣющія отношеніе къ суду, а именно: право преданія суду должностныхъ лицъ, надзоръ за прокуратурой и поднесеніе въ нѣкоторыхъ случаяхъ уголовныхъ приговоровъ Министромъ Юстиціи на Высочайшее усмотрѣніе.

Отношенія къ Сенату и Комитету Министровъ возникаютъ тогда, когда дѣла превышаютъ степень предоставленной отдѣльнымъ министрамъ власти. При этомъ необходимо различать два случая: 1) когда дѣла, хотя и превышаютъ власть министровъ, но могутъ быть разрѣшаемы на основаніи существующихъ законовъ, и 2) когда дѣла превышаютъ степень власти министровъ, потому, что они особенно важны по своимъ фактическимъ обстоятельствамъ, а не потому, что является сомнѣніе въ законности требуемаго предписанія. Въ первомъ случаѣ дѣла переходятъ отъ министерствъ въ Правительствующій Сенатъ. Такимъ образомъ дѣла исполнительныя общія предоставляются на разрѣшеніе Сената въ слѣдующихъ случаяхъ: 1) когда относительно примѣненія закона возникаетъ сомнѣніе, которое не можетъ быть разрѣшено однимъ министерствомъ безъ содѣйствія другихъ; 2) споры о компетенціи между различными министрами; 3) когда необхо-

димо циркулярное разъясненіе закона по всѣмъ вѣдомствамъ; 4) когда выполненіе обязательныхъ распоряженій должно быть вынуждено штрафами и взысканіями и т. д. Вообще говоря, всѣ споры между различными вѣдомствами и всѣ сомнѣнія относительно приложенія закона разсматриваются въ Правительствующемъ Сенатѣ [1]).

Каково отношеніе Министерствъ къ Комитету Министровъ? Это указано въ 174 ст. учр. минист.: „Гдѣ законы и учрежденія недостаточны, говоритъ эта статья, или, когда по силѣ самыхъ сихъ законовъ и учрежденій предметы требуютъ Высочайшаго разрѣшенія или утвержденія, тамъ дѣла представляются на Высочайшее усмотрѣніе черезъ Комитетъ Министровъ". Словомъ, гдѣ надо соображать не законы, а какія либо важныя фактическія обстоятельства, напр. есть ли надобность въ карантинахъ противъ приближающейся холеры, тамъ дѣла передаются министрами не въ Правительствующій Сенатъ, а въ Комитетъ Министровъ.

Отношеніе министерствъ между собою. Наше законодательство разсматриваетъ министровъ какъ членовъ одного цѣлаго, которые дѣйствуютъ во взаимномъ согласіи. Ст. 216-я учрежденія мин. говоритъ: „Поелику всѣ министерства составляютъ единое управленіе, то ни одно изъ нихъ не можетъ отдѣляться отъ другихъ ни въ видахъ управленія, ни въ общей его цѣли. Раздѣленіе разныхъ частей управленія по министерствамъ не есть раздѣленіе самаго управленія, которое по существу своему всегда должно быть едино". „Но", говоритъ 217 ст., „при семъ единствѣ управленія ни одинъ министръ не долженъ самъ собою и непосредственно входить въ управленіе дѣлъ, ввѣренныхъ другому". Въ тѣхъ же дѣлахъ, которыя касаются нѣсколькихъ министерствъ, онъ долженъ обращаться къ другимъ министрамъ и требовать ихъ содѣйствія. Такимъ образомъ, законодательство наше предполагаетъ министерства солидарными между собою. Однако, нужно сказать, что это есть только pium desiderium. Въ конституціонныхъ государствахъ солидарность министровъ поддерживается тѣмъ, что всѣ они принадлежатъ къ одной господствующей партіи. Выступивъ въ роли министровъ, всѣ они признали заранѣе общую программу дѣйствій по всѣмъ важнѣйшимъ вопросамъ и во всѣхъ этихъ важныхъ вопросахъ они дѣйствуютъ солидарно.

---

[1]) Учрежд. мин. ст. 171-я.

Выходъ въ отставку министра вслѣдствіе разногласія его съ палатой въ важномъ вопросѣ, составляющемъ часть общей министерской программы, влечетъ за собою выходъ въ отставку всего министерства. Въ конституціонныхъ государствахъ установленіе такого однороднаго и солидарно дѣйствующаго министерства разсматривается какъ средство обезпечить палатамъ вліяніе на администрацію, упрочить политическую отвѣтственность правительственной власти предъ народнымъ представительствомъ, при полной неотвѣтственности монарха. Фактически, несмотря на желанія, высказанныя нашимъ законодательствомъ, министры иногда дѣйствуютъ въ прямо противоположномъ направленіи. Но въ этомъ нѣкоторые наши ученые и публицисты, какъ напр., проф. Градовскій, не видятъ особой невыгоды. Проведеніе началъ солидарной отвѣтственности въ неограниченной монархіи, по мнѣнію проф. Градовскаго, едва ли возможно и полезно. Въ монархіи неограниченной государю принадлежитъ полная свобода въ выборѣ совѣтниковъ и исполнителей его воли. Составленіе однороднаго министерства, изъ лицъ одной партіи, по мнѣнію Градовскаго, едва ли принесло бы какую-нибудь пользу. Напротивъ, въ большинствѣ случаевъ оказывается крайне полезнымъ разнообразіе во мнѣніяхъ и направленіяхъ министровъ. Однородное министерство въ неограниченныхъ монархіяхъ явилось бы органомъ не общественнаго мнѣнія, а извѣстнаго кружка, часто тѣснаго и не всегда полезнаго для страны.

Признавая полную самостоятельность министровъ въ завѣдываніи ихъ частями, законъ долженъ былъ съ другой стороны потребовать, чтобы они не расходились въ общихъ цѣляхъ управленія, не уклонялись бы отъ нѣкоторыхъ общихъ началъ политики, принятой верховной властью. Это единство въ общемъ направленіи министровъ поддерживается верховною властью и ближайшимъ средствомъ для такой цѣли является учрежденіе Комитета и Совѣта Министровъ, значеніе которыхъ разсмотрѣно выше.

Что касается до *отношенія министровъ къ мѣстамъ подчиненнымъ*, то какъ въ основныхъ законахъ, такъ и въ учрежденіи министерствъ проведенъ принципъ законосообразнаго или закономѣрнаго повиновенія подчиненныхъ лицъ. Это значитъ не только то, что всякое начальство обязано исполнить безпрекословно и съ точностью законныя предписанія министровъ, но и обратно, что всякое начальство, получившее распоряженіе министерства, которое отмѣняетъ какой-либо законъ, не обязано чинить по немъ

исполненія, а обязано представить о томъ министру; причемъ въ случаѣ подтвержденія незаконнаго распоряженія со стороны министра подчиненное лицо должно представить объ этомъ первому департаменту Сената.

Организація министерствъ.

Статья 1-я учрежденія министерствъ гласитъ: „Управленіе каждымъ министерствомъ ввѣряется одному лицу, по непосредственному избранію Императорскаго Величества, съ званіемъ министра, главноуправляющаго или главноначальствующаго". Для облегченія министра въ управленіи ввѣренною ему частью въ большинствѣ министерствъ, по непосредственному выбору Государя, назначается одинъ или нѣсколько товарищей министровъ, которые имѣютъ самостоятельное значеніе только во время отсутствія или болѣзни министровъ, когда они вступаютъ во всѣ права министровъ. Но на замѣну министра его товарищемъ всякій разъ требуется особое Высочайшее повелѣніе. Министръ можетъ самъ поручать своему товарищу нѣкоторыя дѣйствія: онъ можетъ возлагать на него присутствованіе вмѣсто себя въ Государственномъ Совѣтѣ; ему же предоставляется поручать своему товарищу въ управленіе ту или другую часть, напр. завѣдываніе отдѣльнымъ департаментомъ, причемъ товарищъ пользуется правами директора департамента. Въ министерствѣ военномъ главные начальники, завѣдующіе отдѣльными частями военной администраціи, имѣютъ значеніе товарищей военнаго министра.

Товарищъ Министра Юстиціи имѣетъ еще нѣкоторое особенное положеніе относительно Сената. Если съ постановленіемъ департамента Сената не согласится товарищъ Министра Юстиціи, то дѣло переносится въ общее собраніе. Если при консультаціи, вслѣдствіе разногласія сенаторовъ въ общемъ собраніи, мнѣніе товарища Министра Юстиціи будетъ отличаться отъ мнѣнія Министра Юстиціи, то о его мнѣніи докладывается Сенату.

Министерское управленіе должно быть обставлено нѣкоторыми установленіями, или подготовляющими дѣло, или же обсуждающими уже подготовленное дѣло, содѣйствующими бо́льшей обдуманности постановленій министерства. Такими установленіями являются департаменты, канцелярія и совѣтъ министра. Департаментовъ при каждомъ министерствѣ одинъ или нѣсколько, соотвѣтственно большей или меньшей сложности управленія каждаго изъ мини-

стерствъ. Канцелярія министра назначена для личной его переписки по особенно важнымъ дѣламъ.

Департаменты суть тѣ установленія, въ которыхъ дѣло обслѣдуется и составляется по нему докладъ. Докладъ представляется на разрѣшеніе самого министра. Впрочемъ не всѣ дѣла рѣшаются самимъ министромъ. Дѣятельность департаментовъ не исчерпывается составленіемъ докладовъ. Имъ принадлежитъ и самостоятельная степень власти, въ силу которой нѣкоторыя дѣла рѣшаются самими департаментами. Нѣкоторые департаменты, вслѣдствіе сложности подлежащихъ имъ дѣлъ, дѣлятся на отдѣленія. Въ такихъ департаментахъ, для обсужденія дѣлъ болѣе важныхъ, составляется изъ всѣхъ отдѣленій общее присутствіе департамента, состоящее изъ директора, вице-директоровъ и начальниковъ отдѣленій.

При каждомъ министерствѣ, за исключеніемъ Министерства Юстиціи, существуетъ *совѣтъ министра*, который есть высшее установленіе въ министерствѣ, поставленное выше всѣхъ департаментовъ. Совѣтъ министра составляется изъ министра, его товарищей, изъ всѣхъ директоровъ департаментовъ и изъ лицъ, особо назначаемыхъ по Высочайшему повелѣнію; кромѣ того, по усмотрѣнію Министра, въ совѣтъ могутъ быть приглашаемы постороннія лица, отъ которыхъ можно ожидать полезныхъ свѣдѣній, какъ-то: владѣльцы заводовъ по дѣламъ мануфактурнымъ, знаменитое купечество по дѣламъ торговли и т. д.

Дѣла, подлежащія рѣшенію совѣта министра, довольно разнообразны. Сюда поступаютъ: во 1-хъ, дѣла законодательнаго характера. Каждый законопроэктъ, выработанный въ министерствѣ, имѣющій въ виду измѣненіе, дополненіе или отмѣну стараго закона, прежде чѣмъ онъ поступитъ на обсужденіе законосовѣщательныхъ органовъ, предварительно поступаетъ на разсмотрѣніе совѣта министра. Здѣсь же разрѣшаются, во 2-хъ, дѣла административной юстиціи. По общему правилу, за нѣкоторыми исключеніями, установленными новѣйшими узаконеніями—положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ, городовымъ положеніемъ, уставомъ о воинской повинности и нѣкоторыми другими, прежде чѣмъ обжаловать какое либо распоряженіе въ Правительствующій Сенатъ, необходимо пройти всѣ промежуточныя іерархическія инстанціи въ томъ числѣ и министерство; въ 3-хъ, дѣла по надзору за департаментами министерства и разсмотрѣніе донесеній чиновниковъ, посланныхъ министромъ для ревизіи департаментовъ; въ

4-хъ, здѣсь производится надзоръ за должностными лицами вообще, разсмотрѣніе дѣлъ о наложеніи на нихъ дисциплинарныхъ взысканій и преданіе виновныхъ суду; въ 5-хъ, совѣту принадлежитъ предварительное разсмотрѣніе годовой смѣты расходовъ по министерству и годовыхъ отчетовъ; въ 6-хъ, испытаніе на должности, гдѣ таковое окажется необходимымъ; въ 7-хъ, здѣсь обсуждаются разныя хозяйственныя дѣла, напр., пріобрѣтеніе въ казну имущества или отчужденіе изъ казны имущества, составленіе условій на подряды, поставки и разныя другія предпріятія; наконецъ, въ 8-хъ, всѣ другія дѣла, какія министръ сочтетъ нужнымъ предложить на обсужденіе совѣта. Постановленія совѣта не имѣютъ для министра обязательной силы, такъ, что онъ можетъ принять рѣшеніе, несогласное съ мнѣніемъ совѣта. Утверждаемыя министромъ положенія совѣта, если не требуютъ сношенія съ высшими властями, обращаются къ исполненію въ тотъ департаментъ, въ которомъ дѣло первоначально возникло. Если дѣло требуетъ сношенія съ высшими властями или равными, то постановленіе министра, послѣ сношеній съ этими властями, также поступаетъ для исполненія въ департаментъ по принадлежности.

Послѣдній вопросъ въ организаціи министерствъ есть вопросъ о контролѣ надъ министерствами и объ отвѣтственности министровъ. Важнымъ средствомъ для обозрѣнія хода дѣлъ въ министерствахъ является отчетность. Объ отчетности говорятъ ст. 137—151 учрежд. минист. Отчетность бываетъ троякая: *въ суммахъ*, *въ дѣлахъ* и отчетность *въ видахъ и предположеніяхъ къ устройству и усовершенствованію каждой части*. Отчеты въ суммахъ, расходуемыхъ министерствомъ, составляются ежемѣсячно департаментами, затѣмъ проходятъ черезъ совѣтъ и вносятся въ общій годовой отчетъ, представляемый министромъ на Высочайшее усмотрѣніе. Что касается отчетовъ въ дѣлахъ, то отдѣльные департаменты составляютъ эти отчеты одинъ разъ въ годъ, въ мартѣ мѣсяцѣ. Изъ отчетовъ отдѣльныхъ департаментовъ составляется общій отчетъ подъ наблюденіемъ самого министра. Кромѣ того въ годовомъ отчетѣ министра содержится еще отчетъ въ видахъ и предположеніяхъ къ усовершенствованію каждой части. Отчеты министровъ разсматриваются въ особыхъ комиссіяхъ, назначаемыхъ по Высочайшему избранію; затѣмъ, заключенія этихъ комиссій вносятся для разсмотрѣнія въ Совѣтъ Министровъ, гдѣ и происходитъ окончательное рѣшеніе. Кромѣ годового отчета, министры представляютъ каждые четыре мѣсяца на благоусмотрѣніе Его

Императорскаго Величества, черезъ собственную Е. И. В. канцелярію, особыя вѣдомости о состоявшихся по министерству Высочайшихъ повелѣніяхъ. Въ этихъ вѣдомостяхъ показываются только такія дѣла, которыя заключаютъ въ себѣ особенную важность. Особая важность дѣла опредѣляется самимъ министерствомъ; въ этихъ вѣдомостяхъ указываются распоряженія, сдѣланныя по Высочайшимъ повелѣніямъ, а если Высочайшее повелѣніе не исполнено, то объясняется, почему оно не исполнено [1]).

Министры отвѣтственны за ихъ дѣятельность. Отвѣтственность министровъ можетъ быть политическая и юридическая. Въ монархіяхъ неограниченныхъ нѣтъ никакой надобности формулировать политическую отвѣтственность министровъ въ положеніяхъ закона, потому что отъ монарха зависитъ устранить министра, котораго мнѣніе не соотвѣтствуетъ направленію правительства. Поэтому наше законодательство и обращаетъ вниманіе только на юридическую отвѣтственность министровъ. Юридическая отвѣтственность министровъ бываетъ двоякаго рода: за превышеніе предѣловъ власти и за противозаконное оной бездѣйствіе. Ст. 208-я учр. мин. говоритъ слѣдующее. „Предметы отвѣтственности министровъ суть двухъ родовъ: 1) когда министръ, превысивъ предѣлы своей власти, постановитъ что либо въ отмѣну существующихъ законовъ, уставовъ или учрежденій, или же собственнымъ своимъ дѣйствіемъ и миновавъ порядокъ, для сего установленный, предпишетъ къ исполненію такую мѣру, которая требуетъ новаго закона или постановленія; 2) когда министръ, оставивъ власть ему данную безъ дѣйствія, небреженіемъ своимъ допуститъ важное злоупотребленіе или государственный ущербъ“.

Говоря объ отвѣтственности министра, законъ дѣлаетъ особую оговорку, въ силу которой министръ, хотя и преступилъ предѣлы своей власти, тѣмъ не менѣе не подвергается отвѣтственности, а именно, когда онъ принялъ чрезвычайную мѣру и можетъ доказать ея настоятельность и неотложность [2]). Контрасигнованіе Высочайшихъ распоряженій министромъ не есть безусловная необходимость и исполненіе Высочайшихъ распоряженій неконтрасигнованныхъ не влечетъ къ отвѣтственности министра. „Не вмѣняются въ отвѣтственность министру тѣ распорядительныя мѣры, которыя по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ безъ скрѣпы

[1]) Учр. мин. ст. 144.

[2]) Учр. мин. ст. 210—214.

(контрасигнованія) министра будутъ доставлены къ его исполненію [1]).

Что касается до порядка возбужденія отвѣтственности, то отвѣтственность министровъ можетъ быть возбуждена: 1) жалобами частныхъ лицъ, приносимыми Государю Императору; 2) донесеніями мѣстныхъ начальствъ; 3) донесеніями сенаторовъ, производящихъ ревизіи губерній; 4) донесеніями лицъ, производящихъ осмотръ войскъ въ военной части; наконецъ, 5) разсмотрѣніемъ ежегодныхъ отчетовъ, поступающихъ на разсмотрѣніе Императора. Какое же движеніе могутъ получить всѣ эти заявленія? Такъ какъ министерства непосредственно подчинены верховной власти, то каждое изъ такихъ заявленій о злоупотребленіяхъ министра должно быть представлено на Высочайшее усмотрѣніе и получаетъ ходъ только съ Высочайшаго утвержденія. Слѣдствіе по этимъ дѣламъ обыкновенно производится однимъ изъ сенаторовъ кассац. департаментовъ, а прокурорскія обязанности возлагаются на Министра Юстиціи; затѣмъ, окончательное постановленіе дѣлается въ Государственномъ Совѣтѣ, въ департаментѣ дѣлъ гражд. и духовныхъ. Самый же судъ, въ который вступаетъ дѣло, есть Верховный Уголовный Судъ, составляемый каждый разъ для такого случая, изъ первоприсутствующихъ кассаціонныхъ департаментовъ и всѣхъ предсѣдателей департаментовъ Государственнаго Совѣта. Уголовная отвѣтственность за превышеніе власти предполагаетъ также возможность и гражданской ихъ отвѣтственности, но, вообще говоря, гражданская отвѣтственность министровъ нашимъ законодательствомъ въ подробностяхъ не опредѣлена.

Министерство Иностранныхъ Дѣлъ.

(Учр. мин. ст. 786—838).

Установленія, предназначенныя для дипломатическихъ цѣлей, существовали въ нашемъ государствѣ съ давняго времени. Такъ, еще въ Московскій періодъ существовалъ для этихъ цѣлей Посольскій Приказъ. Со времени учрежденія коллегій Петромъ Великимъ Посольскій Приказъ былъ преобразованъ въ коллегію иностранныхъ дѣлъ, которая существовала все XVIII-е столѣтіе до самаго учрежденія министерствъ. Въ 1811 г., при новомъ образованіи министерствъ, коллегія осталась и только въ 1832 г. была закрыта.

---

[1]) Учр. мин. ст. 213.

Нынѣ существующая организація министерства опредѣлена указомъ 22 мая 1868 г.

I. М. И. Д. имѣетъ предметомъ: 1) политическія сношенія съ иностранными правительствами; 2) покровительство въ чужихъ краяхъ русской торговлѣ и вообще русскимъ интересамъ; 3) ходатайство о законной защитѣ россійскихъ подданныхъ по дѣламъ ихъ за границею и 4) содѣйствіе къ удовлетворенію законныхъ требованій иностранцевъ по дѣламъ ихъ въ Россіи.

II. Въ М. И. Д. хранится за ключемъ Управляющаго Министерствомъ (канцлера, вице-канцлера или министра) государственная печать, прилагаемая, по основнымъ законамъ имперіи, къ государственнымъ актамъ въ ознаменованіе окончательнаго ихъ утвержденія Верховною Императорскою Властью.

III. Товарищъ Министра И. Д. независимо отъ обязанностей, возлагаемыхъ на товарищей министровъ общимъ наказомъ министровъ (учр. мин. ст. 269, 270, 272—276), завѣдуетъ подъ руководствомъ министра текущими дѣлами министерства и имѣетъ по этимъ дѣламъ сношенія, какъ съ министрами и главноуправляющими отдѣльными частями, такъ и съ иностранными дипломатическими агентами при Высочайшемъ дворѣ.

IV. При М. И. Д. состоятъ совѣтники министерства и чиновники особыхъ порученій.

V. Министерство И. Д. составляютъ: 1) центральныя установленія и 2) заграничныя установленія.

VI. Къ центральнымъ установленіямъ министерства принадлежатъ: 1) Совѣтъ Министра, 2) Канцелярія, 3) Департаментъ Азіатскій; 4) Департаментъ Внутреннихъ Сношеній; 5) Департаментъ Личнаго Состава и Хозяйственныхъ Дѣлъ; 6) Государственный Архивъ и С.-Петербургскій и Московскій Главные Архивы.

VII. Заграничныя установленія министерства суть: 1) Посольства и миссіи въ чужихъ краяхъ и 2) Генеральныя консульства, Консульства, Вице-Консульства и Агентства въ иностранныхъ государствахъ.

Компетенціи *Департамента Азіатскаго* подлежатъ всѣ дѣла, возникающія изъ международныхъ отношеній съ государствами восточными.

Департаментъ Внутреннихъ Сношеній предназначенъ для той-же цѣли въ отношеніи другихъ государствъ, кромѣ государствъ восточныхъ.

Департаментъ Личнаго Состава и Хозяйственныхъ Дѣлъ назначенъ для производства по дѣламъ объ опредѣленіи на должности и увольненіи и для завѣдыванія суммами и имуществомъ министерства.

Государственный Архивъ содержитъ въ себѣ болѣе важныя политическія дѣла, особенно секретныя.

Главный Архивъ, имѣющій весьма важное значеніе, какъ для политической дѣятельности, такъ и для науки, состоитъ изъ 2-хъ частей. Въ Московскомъ Главномъ Архивѣ хранятся документы до 1801 г. Управленіе Государственнымъ и С.-Петербургскимъ Главнымъ Архивомъ соединено подъ управленіемъ одного директора.

Министерство Военное.

(Учрежд. министерствъ ст. 839—863. III-е полное собраніе законовъ № 1396).

Подъ именемъ Военнаго Министерства въ Сводѣ Законовъ и въ Сводѣ Военныхъ Постановленій разумѣется не только рядъ учрежденій, подчиненныхъ военному министру, занимающихся собственно *управленіемъ* сухопутнымъ войскомъ, но и учрежденія, завѣдующія законодательствомъ по военнымъ дѣламъ—Военный Совѣтъ и такое учрежденіе, непосредственно состоящее при Особѣ Его Величества, какъ Императорская Главная Квартира.

Во главѣ всего войска стоитъ непосредственно самъ Государь Императоръ. Ст. 1 Положенія о Военномъ Министерствѣ говоритъ: „Командованіе арміей принадлежитъ непосредственно Императору“. При Императорѣ, въ этой роли Главнокомандующаго арміей, состоитъ Императорская Главная Квартира для принятія Его личныхъ приказаній. Она существовала и раньше, но 21-го февраля 1883 г. послѣдовало особое положеніе объ Императорской Главной Квартирѣ.

Въ составъ Императорской Главной Квартиры входятъ: Командующій Главной Квартирой и помощникъ его; всѣ генералъ-адъютанты, генералъ-маіоры Свиты Его Императорскаго Величества; флигель-адъютанты Е. И. В., генералы при Особѣ Е. И. В. состоящіе, Комендантъ Главной Квартиры, офицеры для порученій въ званіи флигель-адъютанта, лейбъ-медикъ и главный военный священникъ. При Главной Императорской Квартирѣ находятся: a) Канцелярія Императорской Главной Квартиры и b) Конвой Е. И. В.

Командующій Императорской Главной Квартирой завѣдуетъ личнымъ составомъ Императорской Квартиры, объявляетъ всѣмъ лицамъ, Квартиру составляющимъ, Высочайшія повелѣнія; въ отсутствіе Военнаго Министра, принимаетъ, подписываетъ и сообщаетъ, кому слѣдуетъ, Высочайшія повелѣнія по военному вѣдомству. Ему принадлежитъ изданіе распоряженій, касающихся Собственнаго Его Императорскаго Величества Конвоя.

Начальникъ Императорской Главной Квартиры, какъ начальникъ личнаго состава Канцеляріи, пользуется правами начальника главнаго управленія при Военномъ Министерствѣ (то же, что товарищъ министра по другимъ вѣдомствамъ), а какъ начальникъ конвоя—правами командующаго войсками военнаго округа.

На обязанности Канцеляріи лежитъ: 1) нарядъ дежурныхъ при Государѣ Императорѣ; 2) если Военный Министръ сопровождаетъ въ путешествіи Государя Императора, то Канцелярія Императорской Квартиры ведетъ и дѣла Военнаго Министра. Канцелярія Главной Квартиры имѣетъ особаго начальника и слѣдуетъ за Государемъ Императоромъ во время Высочайшаго путешествія и въ случаяхъ нахожденія Императора при арміи. Она же ведетъ всю переписку по дѣламъ, которыя поступаютъ къ Командующему Главной Квартирой.

Военное Министерство есть высшій органъ, чрезъ который „объявляется и приводится въ исполненіе Высочайшая воля по предметамъ, до военно-сухопутныхъ силъ относящимся“. Такимъ образомъ Военному Министерству подлежатъ: 1) усовершенствованіе военнаго законодательства и наблюденіе за точнымъ исполненіемъ законовъ, касающихся воинской части; 2) общій составъ и устройство, какъ строевое, такъ и хозяйственное всѣхъ разрядовъ и родовъ войскъ; 3) попеченіе о содержаніи арміи въ надлежащемъ порядкѣ, дисциплинѣ и довольствѣ во всѣхъ отношеніяхъ; 4) заботы о приготовленіи и образованіи военныхъ чиновъ; 5) принятіе мѣръ къ защитѣ государства; 6) производство военно-учебныхъ работъ, необходимыхъ для военныхъ цѣлей.

Весьма важное положеніе занимаетъ въ военномъ вѣдомствѣ *Военный Совѣтъ*. Военный Совѣтъ есть высшее законосовѣщательное и высшее правительственное учрежденіе, подобное Государственному Совѣту, но спеціально по дѣламъ военнаго вѣдомства.

Военный Совѣтъ состоитъ изъ предсѣдателя, которымъ бываетъ Военный Министръ, и членовъ, назначаемыхъ Именными указами. Въ Военномъ Совѣтѣ дѣла поступаютъ или въ Общее

Собраніе или въ частныя присутствія. Разсмотрѣнію Общаго Собранія подлежатъ всѣ дѣла по законодательной и важнѣйшія по хозяйственной частямъ. Прочія разсматриваются въ частныхъ присутствіяхъ. Большая часть постановленій Военнаго Совѣта представляется на Высочайшее утвержденіе или непосредственно (черезъ Военнаго Министра), или же чрезъ Государственный Совѣтъ, или Комитетъ Министровъ. Нѣкоторыя дѣла, преимущественно хозяйственнаго характера, Военный Совѣтъ рѣшаетъ собственною властью. Всѣ сношенія Совѣта съ высшими государственными установленіями производятся чрезъ предсѣдателя Совѣта, Военнаго Министра. При Совѣтѣ, для спеціальнаго разсмотрѣнія нѣкоторыхъ родовъ дѣлъ, состоятъ постоянные совѣщательные комитеты. Это: a) Главный военно-кодификаціонный комитетъ для разсмотрѣнія вопросовъ законодательныхъ; b) Главный комитетъ по устройству и образованію войскъ; c) Главный военно-учебный комитетъ; d) Главный военно-госпитальный комитетъ, и e) Главный военно-тюремный комитетъ.

Высшая правительственная власть по военному вѣдомству сосредоточивается въ рукахъ Военнаго Министра, который имѣетъ подъ непосредственнымъ своимъ наблюденіемъ начальниковъ главныхъ управленій, занимающихъ положеніе, равное съ положеніемъ товарищей министровъ. При военномъ министерствѣ состоитъ канцелярія, которая завѣдуетъ: 1) дѣлопроизводствомъ по дѣламъ, разрѣшаемымъ непосредственно министромъ; 2) дѣлопроизводствомъ по дѣламъ Военнаго Совѣта; 3) дѣлами военной эмеритуры. При канцеляріи состоитъ особый юрисконсультъ, а при немъ имѣется нѣсколько помощниковъ.

Въ Военномъ Министерствѣ затѣмъ играетъ весьма важную роль *Главный Штабъ*. Это есть учрежденіе, въ которомъ сосредоточиваются всѣ существенныя свѣдѣнія относительно состава войскъ, ихъ хозяйства и ихъ передвиженія.

Такимъ образомъ Главный Штабъ вѣдаетъ: 1) Дѣла по личному составу и комплектованію войскъ; 2) по устройству, службѣ, размѣщенію (дислокаціи), образованію и хозяйству войскъ; 3) составленіе различнаго рода картъ, плановъ, военно-статистическихъ описаній мѣстностей въ военномъ отношеніи, завѣдываніе геодезическими работами и т. д. Главный Штабъ состоитъ подъ вѣдѣніемъ особаго начальника, именуемаго Начальникомъ Главнаго Штаба, и состоитъ изъ шести отдѣленій и нѣкоторыхъ особыхъ частей, въ числѣ которыхъ главное мѣсто занимаютъ:

1) военно-топографическій отдѣлъ для завѣдыванія астрономическими, геодезическими, топографическими и картографическими работами военнаго вѣдомства; 2) военно-ученый комитетъ; 3) отдѣлъ управленія по передвиженію войскъ; 4) корпусъ офицеровъ генеральнаго штаба; 5) корпусъ военныхъ топографовъ; 6) корпусъ фельдъегерскій; 7) Николаевская Академія Генеральнаго Штаба.

Независимо отъ того отдѣльныя части военнаго вѣдомства ввѣрены особымъ главнымъ управленіямъ, которыхъ въ настоящее время семь:

1) *Главное Интендантское Управленіе* подъ начальствомъ Главнаго Интенданта для наблюденія за снабженіемъ арміи всѣмъ нужнымъ по части продовольствія и обмундированія; при немъ находятся спеціальный комитетъ, музеумъ образцовыхъ продуктовъ, напр. хлѣба, и нѣкоторыя другія учрежденія.

2) *Главное Артиллерійское Управленіе* подъ начальствомъ Генералъ-Фельдцейхмейстера и его товарища. При управленіи состоятъ: артиллерійскій ученый комитетъ, Михайловская Артиллерійская Академія и училища: арсенальное, пороховое, оружейное и патронное.

3) *Главное Инженерное Управленіе* подъ начальствомъ Генералъ-Инспектора по инженерной части. При управленіи состоятъ: инженерный ученый комитетъ, Николаевская Инженерная Академія и Николаевское Инженерное Училище.

4) *Главное Военно-Медицинское Управленіе*, при немъ военно-медицинскій ученый комитетъ и С.-Петербургская Медико-Хирургическая Академія.

5) *Главное Управленіе Военно-учебныхъ Заведеній* завѣдуетъ учебными заведеніями военнаго вѣдомства кромѣ тѣхъ школъ, которыя находятся при полкахъ для солдатъ.

6) *Главное Управленіе Иррегулярныхъ Войскъ*, не входящихъ въ составъ арміи, т. е. казачьихъ войскъ. Наконецъ,

7) *Главное Военно-судное Управленіе* подъ начальствомъ Главнаго военнаго прокурора, который играетъ ту же роль, что Министръ Юстиціи въ гражданскомъ вѣдомствѣ, т. е. ему принадлежитъ надзоръ за военной прокуратурой и нѣкоторое участіе въ надзорѣ вообще за всей судебной частью. Всѣ эти управленія находятся непосредственно при министерствѣ. Въ связи съ Министерствомъ Военнымъ находятся особыя управленія—*Управленіе Генералъ-Инспектора кавалеріи*, *Управленіе Инспектора Стрѣлковой части* и *Комитетъ о Раненыхъ*. При Военномъ Министерствѣ

состоитъ въ качествѣ центральнаго установленія *Главный Военный Судъ*. Главный Военный Судъ есть, во 1-хъ, высшая военная кассаціонная инстанція; во 2-хъ, законосовѣщательное учрежденіе, по вопросамъ, касающимся военныхъ судовъ.

Морское министерство.

(Учр. мин. ст. 864—875).

Возникновеніе морского управленія относится къ 1696 г., когда Петръ Великій устроилъ верфь въ Воронежѣ. Въ этомъ же самомъ году, былъ учрежденъ корабельный приказъ. Съ 1703 г. онъ былъ переименованъ въ адмиралтейскій приказъ, и ему велѣно вѣдать дѣла по постройкѣ кораблей. Затѣмъ для управленія флотомъ былъ учрежденъ Приказъ Морского Флота. При образованіи коллегій въ 1718 году оба эти приказа составили одну адмиралтейскую коллегію. Такъ какъ морское дѣло въ теченіе всего XVIII и XIX столѣтій значительно развивалось, то вообще высшее морское управленіе претерпѣвало разныя перемѣны. Самая послѣдняя существенная реформа послѣдовала въ 1860 г., когда было издано послѣднее положеніе объ управленіи морскимъ вѣдомствомъ. По этому положенію главное начальствованіе надъ флотомъ и предсѣдательство въ Адмиралтействъ-Совѣтѣ принадлежитъ Генералъ-адмиралу, который большею частью назначается изъ лицъ Императорской фамиліи. Непосредственное же управленіе морскимъ министерствомъ ввѣряется Управляющему Морскимъ Министерствомъ и его товарищу. Высшая распорядительная и законосовѣщательная часть ввѣряется Адмиралтействъ-Совѣту, который играетъ такую же роль въ морскомъ вѣдомствѣ, какъ Государственный Совѣтъ въ гражданскомъ и Военный Совѣтъ въ военномъ вѣдомствѣ. Онъ состоитъ изъ президента (Генералъ-Адмиралъ), Вице-президента (Управляющій Морскимъ Министерствомъ) и членовъ, назначаемыхъ Высочайшими указами. Засѣданіе Совѣта законно при наличности трехъ членовъ. Въ этомъ Совѣтѣ разсматриваются законодательныя дѣла по морской части, дѣла высшей администраціи и судебно-административныя дѣла. Значительное число дѣлъ рѣшается Совѣтомъ окончательно собственной властью, другія идутъ на Высочайшее утвержденіе, третьи—(дѣла судебно-административныя) вслѣдствіе обжалованія могутъ быть переносимы въ Сенатъ. Какъ при Военномъ Министерствѣ, такъ и при Морскомъ состоитъ: 1) *Главный Морской Штабъ*, который имѣетъ обязанности, аналогичныя съ обязанностями Глав-

наго Штаба Военно-сухопутнаго Министерства. Кромѣ того въ составъ Морского Министерства входятъ:

2) *Морской Технический Комитетъ.*

3) *Главное Гидрографическое Управленіе*, которое распоряжается составленіемъ картъ, производствомъ морскихъ съемокъ и промѣровъ, составленіемъ руководствъ для плаванія и т. д.

4) *Главное Управленіе Кораблестроенія и Снабженій.*

5) *Главный Военно-морской Судъ*, имѣющій то же самое двоякое значеніе, какъ и Главный Военный Судъ въ сухопутномъ вѣдомствѣ (высшая кассаціонная инстанція и высшее законосовѣщательное учрежденіе).

6) *Главное Военно-морское Судное Управленіе* подъ вѣдѣніемъ Главнаго Прокурора и его товарища.

7) *Управленіе Кодификаціонное.*

8) *Управленіе Флота Генералъ-Штабъ-Доктора*, завѣдующее вообще медицинской частью.

9) *Канцелярія Морского Министерства.* 10) *Архивъ.* 11) *Типографія.*

По учебной части въ вѣдѣніи Министерства состоятъ: а) Комитетъ Морскихъ Учебныхъ Заведеній, и b) Учебныя заведенія: Морское училище въ С.-Петербургѣ, Техническое училище въ Кронштадтѣ и нѣкот. друг.

Министерство Внутреннихъ Дѣлъ.

(Учр. мин. ст. 308—432).

Со времени учрежденія Министерства Внутреннихъ дѣлъ въ 1802 г. въ составѣ этого министерства происходило множество перемѣнъ. Важнѣйшей изъ нихъ было отдѣленіе въ 1811 г. дѣлъ объ общественной безопасности и о цензурѣ въ вѣдѣніе особаго Министерства Полиціи, которое, впрочемъ, существовало не долго и было отмѣнено въ 1819 году. Дѣла, касающіяся общественной безопасности, снова перешли въ вѣдѣніе Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, но не на долго. Въ 1826 г. въ составѣ Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи образовано Третье Отдѣленіе, въ вѣдѣніе котораго поступили всѣ дѣла высшей государственной полиціи. Цензура передана въ Министерство Народнаго Просвѣщенія. Въ вѣдѣніи Министерства Внутреннихъ Дѣлъ осталась обыкновенная полиція.

Въ 1832 г. къ Министерству Внутреннихъ Дѣлъ присоединенъ былъ департаментъ духовныхъ дѣлъ иностранныхъ исповѣданій, ко-

торыя прежде вѣдались особымъ главнымъ управленіемъ. Въ 1861 г. Министерству Внутреннихъ Дѣлъ поручены были статистическія работы, для чего и былъ образованъ *Центральный Статистическій Комитетъ*. Въ 1858 г. въ составѣ М. В. Д. былъ открытъ *Земскій Отдѣлъ*, завѣдующій всѣми дѣлами, касающимися земства. Въ 1862 г. цензурное управленіе передано изъ Министерства Народнаго Просвѣщенія въ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ. Въ 1865 г. преобразовано было Министерство Путей Сообщенія и Публичныхъ Зданій и строительная часть передана изъ этого Министерства въ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ. Въ 1868 г. въ вѣдомство М. В. Д. переданы дѣла упраздненнаго Министерства Почтъ и Телеграфовъ, въ 1880 г., по упраздненіи указомъ 1 августа Третьяго Отдѣленія Собственной Е. И. В. Канцеляріи, въ вѣдомство М. В. Д. перешли дѣла высшей государственной полиціи, вслѣдствіе чего Департаментъ Полиціи Исполнительной, существовавшій и прежде при министерствѣ, переименованъ просто въ Департаментъ Полиціи. Министръ Внутреннихъ Дѣлъ съ этого времени есть вмѣстѣ съ тѣмъ и шефъ жандармовъ, и въ этомъ своемъ качествѣ имѣетъ надзоръ за отдѣльнымъ корпусомъ жандармовъ и даетъ направленіе всей полицейской дѣятельности государства, дѣлаетъ доклады Его Величеству и получаетъ отъ него повелѣнія.

Въ настоящее время на Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ лежитъ множество обязанностей относительно народнаго благосостоянія и въ особенности относительно безопасности, какъ отдѣльныхъ лицъ, такъ и всего государства и царствующаго дома. Въ наказѣ Министерству В. Д., который мы находимъ въ учрежденіи министерствъ, указывается между прочимъ на то, что право въ обстоятельствахъ чрезвычайныхъ дѣйствовать всѣми способами, не дожидая разрѣшенія, принадлежитъ всѣмъ министрамъ, но въ особенности Министру Внутреннихъ Дѣлъ по ввѣренному ему охраненію внутренней безопасности. Въ этихъ случаяхъ постановленія, подписанныя Министромъ В. Д., исполняются безпрекословно, хотя бы и не имѣли они опредѣленной формы [1]). Министръ В. Д. имѣетъ право, какъ по жалобѣ, такъ и по непосредственному усмотрѣнію, дѣлать распоряженія о дополненіи, измѣненіи или отмѣнѣ изданныхъ генералъ-губернаторами, губернаторами и градоначальниками постановленій для

[1]) Ст. 314—315, изд. 1892 г.

правильнаго и успѣшнаго исполненія узаконеній объ общественномъ благочиніи, порядкѣ и безопасности.

Министру В. Д. предоставлено, въ видѣ временной мѣры, право воспрещать отдѣльнымъ лицамъ проживаніе въ губерніяхъ Царства Польскаго [1]).

При Министрѣ В. Д. состоятъ три товарища, изъ которыхъ одинъ носитъ названіе „*Командира отдѣльнаго корпуса жандармовъ*“. Должность командира отдѣльнаго корпуса жандармовъ установлена Высочайшимъ указомъ 25 іюня 1882 г. въ виду того, что, послѣ передачи дѣлъ государственной полиціи въ вѣдомство М. В. Д., одному министру было очень трудно справиться со всѣми его обязанностями. Командиръ отдѣльнаго корпуса жандармовъ подчиненъ Министру В. Д. По отношенію къ самому корпусу жандармовъ онъ пользуется правами командующаго войсками округа [2]). Здѣсь нужно сказать нѣсколько словъ о значеніи реформы, совершившейся въ 1880 г. по отношенію къ государственной полиціи. При существованіи Третьяго Отдѣленія къ обсужденію всѣхъ вопросовъ, имѣвшихъ сколько-нибудь важное значеніе, привлекался начальникъ III-го Отдѣленія, который давалъ заключенія относительно вліянія на государственную безопасность того или другого предложенія, возникающаго въ другихъ министерствахъ. Такимъ образомъ начальникъ Третьяго Отдѣленія занималъ весьма вліятельное положеніе относительно всѣхъ министерствъ. Отношеніе публики къ государственной полиціи осталось одинаковымъ, какъ до, такъ и послѣ реформы 1880 г. Эта реформа имѣетъ значеніе только относительно самыхъ административныхъ властей. Весьма вліятельное, иногда господствующее положеніе, занимаемое прежде въ администраціи начальникомъ Третьяго Отдѣленія, съ подчиненіемъ государственной полиціи Министру В. Д., перешло къ послѣднему.

Министерство В. Д. состоитъ изъ 3-хъ главныхъ управленій, 5-ти департаментовъ, Земскаго Отдѣла, нѣкоторыхъ особыхъ установленій и канцеляріи министра.

1) *Главное Управленіе по Дѣламъ Печати*. Оно состоитъ изъ *начальника* этого управленія и *совѣта*. Ему подчиняются цензурные комитеты по внутренней и иностранной цензурѣ. Въ

---

[1]) Уст. о предупрежд. прест. ст. 1, прим. 3.

[2]) Учр. мин. 312 и 319. Приложеніе къ послѣдней статьѣ. Высоч. Повел. 25 іюня 1882 г.

каждомъ полагается отдѣльный цензоръ и инспекторъ. Вѣдѣнію Главнаго Управленія по дѣламъ печати принадлежатъ всѣ важнѣйшія дѣла касающіяся печати.

Совѣтъ Главнаго Управленія по дѣламъ печати состоитъ изъ Начальника Главнаго Управленія, который есть предсѣдатель этого совѣта, изъ находящихся на лицо въ Петербургѣ предсѣдателей цензурныхъ комитетовъ и изъ членовъ, назначаемыхъ Высочайшею властью по представленію Министра В. Д.

Совѣтъ Главнаго Управленія по дѣламъ печати имѣетъ по этимъ дѣламъ значеніе и права совѣта министра.

2) *Главное Тюремное Управленіе*—организовано по закону 27 февраля 1879 г. Это управленіе составляютъ *Начальникъ управленія*, подчиненные ему его помощникъ, тюремные инспекторы и архитекторъ по тюремнымъ дѣламъ. Начальникъ Главнаго Тюремнаго Управленія назначается Высочайшимъ указомъ Правительствующему Сенату, по представленію Министра В. Д. Начальникъ Главнаго Тюремнаго Управленія завѣдываетъ всѣми мѣстами заключенія гражданскаго вѣдомства и арестантскою пересылочною частью; въ вѣдѣніи его состоятъ также исправительные пріюты; ему принадлежитъ надзоръ за мѣстными учрежденіями тюремнаго управленія. Начальникъ Главнаго Тюремнаго Управленія имѣетъ самостоятельную распорядительную власть. Всѣ мѣры, необходимыя для дѣйствія существующихъ законовъ, онъ принимаетъ собственною властью, не испрашивая особаго разрѣшенія М. В. Д. Дѣла, по важности или спеціальности ихъ требующія особаго соображенія, вносятся Начальникомъ Главнаго Тюремнаго Управленія или въ Совѣтъ Министра В. Д., или въ Совѣтъ по тюремнымъ дѣламъ. О дѣлахъ, требующихъ сношеній съ Министрами или Главноуправляющими отдѣльными частями, а также подлежащихъ разсмотрѣнію въ высшихъ Государственныхъ учрежденіяхъ или зависящихъ отъ непосредственнаго разрѣшенія Государя Императора,—Начальникъ Главнаго Тюремнаго Управленія представляетъ Министру Внутреннихъ Дѣлъ.

Совѣтъ по тюремнымъ дѣламъ состоитъ изъ предсѣдателя и членовъ. Всѣ они назначаются Высочайшими указами. Кромѣ того, въ составъ этого Совѣта входитъ и Начальникъ Главнаго Тюремнаго Управленія. Въ случаѣ отсутствія или болѣзни предсѣдателя Совѣта — его мѣсто занимаетъ одинъ изъ членовъ, избираемый для этого Совѣтомъ. Предсѣдатель и члены Совѣта по тюремнымъ дѣламъ жалованья не получаютъ и не пользуются

правами государственной службы. Это званіе совмѣстимо съ должностями по всѣмъ вѣдомствамъ. Членами Совѣта могутъ быть и лица, не состоящія на государственной службѣ.

Въ Совѣтъ по тюремнымъ дѣламъ поступаютъ всѣ новыя предположенія, касающіяся тюремнаго устройства, порядка пересылки арестантовъ, организаціи частныхъ тюремныхъ учрежденій и обществъ, нравственнаго исправленія заключенныхъ, улучшенія тюремнаго хозяйства, управленія и отчетности, а также проэкты общихъ смѣтъ доходовъ и расходовъ, по тюремной части, годовые отчеты о дѣятельности тюремнаго управленія и другія дѣла, которыя, по ихъ важности, Министръ В. Д. признаетъ нужнымъ передать на предварительное обсужденіе Совѣта. Совѣтъ не имѣетъ исполнительной власти. Журналы совѣта представляются Начальникомъ Главнаго Тюремнаго Управленія на усмотрѣніе и разрѣшеніе Министра Внутреннихъ Дѣлъ.

3) *Главное Управленіе Почтъ и Телеграфовъ*. Въ его вѣдѣніи состоитъ электро-техническій институтъ [1]).

4) *Департаментъ Полиціи*. На немъ лежитъ главное завѣдываніе дѣлами государственной полиціи, т. е. всѣ дѣла, вѣдавшіяся прежде въ Третьемъ Отдѣленіи Собственной Его Величества Канцеляріи, и дѣла, вѣдавшіяся въ прежнемъ Департаментѣ Полиціи Исполнительной. Къ послѣднимъ принадлежатъ дѣла по устройству полицейскихъ учрежденій и наблюденію за ихъ дѣятельностью, дѣла по охраненію и возобновленію государственной границы, о снабженіи иностранцевъ видами на проживаніе въ Россіи и о высылкѣ иностранцевъ, по утвержденію уставовъ обществъ и клубовъ и разрѣшенію публичныхъ лекцій, чтеній, выставокъ и съѣздовъ и разныя другія дѣла полицейскаго характера.

5) *Хозяйственный департаментъ*, въ которомъ сосредоточены дѣла по общественному призрѣнію, народному продовольствію и городскому хозяйству, насколько послѣднее осталось въ завѣдываніи министерства послѣ изданія городового положенія 1870 г.

6) *Медицинскій Департаментъ* и при немъ Ветеринарное Отдѣленіе. Директоръ медицинскаго департамента есть генералъ-штабъ-докторъ гражданской части. Дѣла, разсматриваемыя въ медицинскомъ департаментѣ, касаются вообще медицинскаго управленія, медицинской полиціи государства и судебной медицины.

[1]) Собр. Узак. и Расп. 1891 г., ст. 848.

При Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ состоитъ *Медицинскій Совѣтъ* и *Ветеринарный Комитетъ*.

Медицинскій Совѣтъ состоитъ изъ предсѣдателя, 4 членовъ непремѣнныхъ и членовъ совѣщательныхъ, число которыхъ неопредѣлено. „Это есть высшее въ государствѣ врачебно-ученое, врачебно-полицейское и врачебно-судебное мѣсто“ [1]). Ветеринарный Совѣщательный Комитетъ состоитъ изъ предсѣдателя Медицинскаго Совѣта, непремѣнныхъ членовъ отъ разныхъ вѣдомствъ и нѣсколькихъ совѣщательныхъ членовъ, изъ которыхъ нѣкоторые избираются Комитетомъ, другіе являются депутатами отъ скотопромышленниковъ.

Для участія въ обсужденіи Медицинскимъ Совѣтомъ вопросовъ, относящихся до фармаціи, а также для исполненія его порученій по фармацевтической части состоятъ при Совѣтѣ два депутата, избираемые С.-Петербургскимъ Фармацевтическимъ Обществомъ на 3 года и утверждаемые въ должности Министромъ В. Д. Депутаты эти отъ казны содержанія не получаютъ.

7) *Департаментъ Духовныхъ Дѣлъ Иностранныхъ Исповѣданій*, образованный въ 1832 г. Этотъ департаментъ вѣдаетъ дѣла по Римско-Католическому, Армяно-Католическому, Армяно-Грегоріанскому и Протестантскому исповѣданіямъ, а также дѣла Магометанъ, Евреевъ и Ламаитовъ.

При Департаментѣ Иностранныхъ Исповѣданій состоитъ по дѣламъ еврейской вѣры особая Раввинская Коммиссія, а для исполненія въ Лифляндской и Курляндской губерніяхъ порученій, по предметамъ, требующимъ особаго знанія правилъ и обрядовъ еврейской вѣры, учреждена при Министерствѣ Внутр. Дѣлъ особая должность ученаго еврея. Въ вѣдѣніи департамента находятся: Римско-Католическая Духовная Коллегія и Евангелическо-Лютеранская Генеральная Консисторія; по исповѣданію магометанскому ему подвѣдомственны мѣстныя учрежденія: Оренбургское Духовное Собраніе и Таврическое Духовное Правленіе.

8) *Департаментъ Общихъ Дѣлъ*. Дѣла подлежащія этому департаменту весьма разнообразны, и трудно свести ихъ въ общія группы. Онъ вѣдаетъ счетоводство и отчетность по Министерству В. Д., завѣдываетъ дѣлопроизводствомъ, касающимся наличнаго состава служащихъ по этому министерству, напр., о назначеніи, увольненіи, перемѣщеніи, наградахъ и пенсіяхъ

[1]) Учрежд. мин. ст. 386.

губернаторовъ, градоначальниковъ, вице-губернаторовъ. Здѣсь же разсматриваются дѣла по дворянскимъ выборамъ, по устройству и образованію земскихъ учрежденій, о сооруженіи памятниковъ и открытіи для нихъ подписокъ, о назначеніи различныхъ наградъ за человѣколюбивые подвиги, дѣла по разсмотрѣнію уставовъ музыкальныхъ и пѣвческихъ обществъ любителей искусствъ и другія.

Въ завѣдываніи этого департамента состоитъ *Типографія* Министерства Внутреннихъ Дѣлъ.

9) *Земскій Отдѣлъ*, учрежденный въ 1858 г. и получившій окончательную организацію въ 1861 году. Въ Земскомъ Отдѣлѣ вѣдаются дѣла земскихъ учрежденій, дѣла по общественному управленію и хозяйственному устройству сельскихъ обывателей, а равно дѣла по вопросамъ, касающимся воинской повинности. Болѣе важныя дѣла, по разсмотрѣніи ихъ въ Земскомъ Отдѣлѣ, вносятся въ Совѣтъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ. По усмотрѣнію министра, по дѣламъ Земскаго Отдѣла, могутъ быть приглашаемы губернаторы, губернскіе и уѣздные предводители дворянства, члены губернскихъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій и другія служащія и неслужащія лица, могущія быть полезными своими знаніями и опытностью. Земскій Отдѣлъ состоитъ изъ управляющаго этимъ отдѣломъ, который вмѣстѣ съ тѣмъ есть членъ совѣта министра, его помощниковъ и другихъ чиновниковъ.

При этомъ отдѣлѣ состоитъ еще *Особое присутствіе по крестьянскимъ дѣламъ губерній бывшаго Царства Польскаго.*

10) *Центральный Статистическій Комитетъ* и при немъ *Статистическій Совѣтъ.*

11) *Техническо-Строительный Комитетъ* для завѣдыванія публичными зданіями и наблюденія за частными зданіями. Въ его вѣдѣніи находится строительное училище.

12) При Министерствѣ состоитъ *Отдѣльный Корпусъ Жандармовъ* подъ управленіемъ командира отдѣльнаго корпуса жандармовъ.

Министерство Финансовъ.

(Учр. мин. ст. 463—618).

„Предметъ Министерства Финансовъ заключается вообще въ управленіи государственными доходами и расходами. Къ вѣдомству сего министерства принадлежатъ источники государственныхъ

доходовъ, не состоящіе въ завѣдываніи другихъ вѣдомствъ, и разныя части, въ связи съ нимъ состоящія, а равно и самое движеніе суммъ, въ доходъ поступившихъ". Изъ государственныхъ доходовъ, которыми завѣдываетъ Министерство Финансовъ, исключаются доходы съ такъ называемыхъ государственныхъ имуществъ, которыми завѣдываетъ особое Министерство Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ. На Министерство Финансовъ возложена также обязанность по завѣдыванію торговлею и промышленностью. Ему же принадлежитъ направленіе тарифнаго дѣла для казенныхъ желѣзныхъ дорогъ и руководство по тарифнымъ дѣламъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ. Къ его вѣдомству принадлежатъ денежныя земскія повинности тамъ, гдѣ не введено положеніе о земскихъ учрежденіяхъ; въ мѣстностяхъ, въ которыхъ введено положеніе о земскихъ учрежденіяхъ, Министру Финансовъ относительно земскихъ сборовъ принадлежитъ дѣятельность на столько, на сколько она обозначена во временныхъ правилахъ для земскихъ учрежденій по дѣламъ о земскихъ повинностяхъ. Сверхъ управленія доходами и расходами Министру Финансовъ ввѣряются дѣла государственнаго кредита. Посему онъ вѣдаетъ всѣ государственные займы и суммы внутреннія и внѣшнія и всѣ кредитныя установленія, кромѣ тѣхъ, которыя подчинены особому главному начальству [1]). Наконецъ М. Ф. принадлежитъ *составленіе общей государственной росписи* доходовъ и расходовъ, и самое исполненіе ея, то есть отпускъ денежныхъ средствъ подлежащимъ учрежденіямъ.

Во главѣ Министерства стоитъ Министръ и его товарищъ. Къ составнымъ частямъ Министерства Финансовъ принадлежатъ:

I. 6 департаментовъ:

1. Департаментъ Желѣзнодорожныхъ Дѣлъ.
2. Департаментъ Таможенныхъ Сборовъ.
3. Департаментъ Окладныхъ Сборовъ.
4. Департаментъ Неокладныхъ Сборовъ.
5. Департаментъ Торговли и Мануфактуръ.
6. Департаментъ Государственнаго Казначейства.

II. Совѣты Министерства Финансовъ и другія учрежденія, имѣющія значеніе совѣтовъ:

7. Совѣтъ Министра Финансовъ.
8. Совѣтъ Государственныхъ Кредитныхъ Установленій.

---

[1]) Ст. 463—464.

9. Совѣтъ по Тарифнымъ Дѣламъ.

10. Совѣтъ Торговли и Мануфактуръ.

11. Ученый Комитетъ.

III. Особыя установленія:

Во 1-хъ, состоящія при департаментахъ:

a) при Департаментѣ Таможенныхъ Сборовъ:

12. Въ распоряженіи этого департамента состоитъ Балтійская Таможенная Крейсерская Флотилія.

b) при Департаментѣ Неокладныхъ Сборовъ состоятъ:

13. Статистическій Отдѣлъ.

14. Гербовое Казначейство.

15. Техническій Комитетъ, для разработки техническихъ вопросовъ по обложенію производствъ акцизомъ и для испытанія контрольныхъ снарядовъ, употребляемыхъ на заводахъ. При немъ лабораторіи и мастерскія.

16. Особое Податное Присутствіе по дѣламъ о такъ называемомъ дополнительномъ сборѣ съ торговъ и промысловъ.

c) при Департаментѣ Торговли и Мануфактуръ:

17. Депо образцовыхъ мѣръ и вѣсовъ.

d) при Департаментѣ Государственнаго Казначейства:

18. Главное Казначейство.

19. С.-Петербургскій Монетный Дворъ.

20. Пробирная Палатка и при ней лабораторія Министерства Финансовъ.

Въ 2-хъ, особыя учрежденія, не состоящія при департаментахъ:

21. Особое Присутствіе для обсужденія вопросовъ и жалобъ по примѣненію таможеннаго тарифа.

22. Экспедиція Заготовленія Государственныхъ Бумагъ.

23. Государственная Комиссія Погашенія Долговъ.

24. Главное Выкупное Учрежденіе.

25. Государственный Банкъ.

26. С.-Петербургская и Московская Сохранныя и Ссудныя Кассы.

27. Государственный Дворянскій Земельный Банкъ.

28. Государственный Крестьянскій Земельный Банкъ.

29. Канцеляріи.

Кромѣ канцелярій при департаментахъ, совѣтахъ и иныхъ установленіяхъ, находятся 2 канцеляріи при Министрѣ Финансовъ— общая и особая по кредитной части, которая раздѣляется на нѣсколько отдѣленій.

Кромѣ того, при Министерствѣ состоитъ еще юрисконсультъ съ помощниками, чиновники особыхъ порученій и разнаго рода особыя должностныя лица, состоящія при министерствѣ или при какомъ-либо департаментѣ или учрежденіи. Такъ при Департаментѣ Неокладныхъ Сборовъ существуютъ особыя должностныя лица для надзора за вывозомъ за границу спирта или издѣлій изъ него [1]).

Что касается самого Министра Финансовъ, то обязанности его чрезвычайно разнообразны. Онъ заботится объ источникахъ государственныхъ доходовъ. Предложенія о новыхъ налогахъ идутъ отъ Министра Финансовъ; при этомъ Министръ Финансовъ долженъ наблюдать, во 1) чтобы новые способы полученія государственныхъ доходовъ не осушали источниковъ внутренняго государственнаго богатства; 2) чтобы распредѣлялись уравнительно на всѣ состоянія и промыслы по мѣрѣ выгодъ каждаго; 3) чтобы налоги не уменьшали самыхъ капиталовъ, обращенныхъ на производство, какъ въ казенныхъ, такъ и въ частныхъ учрежденіяхъ, но ложились бы на частные доходы; 4) наконецъ, чтобы самые способы взысканія были соединены съ наименьшими издержками. Министръ Финансовъ слѣдитъ за тѣмъ, чтобы никакіе сборы не были учреждаемы, иначе какъ въ порядкѣ, въ законѣ установленномъ, и чтобы установленные сборы не были самовольно отмѣняемы. Онъ слѣдитъ за исправнымъ поступленіемъ сборовъ, чтобы доходы, остающіеся въ недоимкахъ, немедленно были взыскаемы безъ послабленія. Для этого онъ сносится съ Министромъ В. Д., а въ случаѣ нужды требуетъ его содѣйствія. Министръ Финансовъ, кромѣ общаго для всѣхъ министровъ права разрѣшенія построекъ и вообще расходовъ по своему министерству на сумму не свыше 15000 р., имѣетъ еще право дѣлать разсрочки обществамъ и частнымъ лицамъ въ ихъ долгахъ Государственному Казначейству, а крестьянамъ разсрочивать и отсрочивать выкупные платежи и окладные сборы [2]).

Министръ Финансовъ слѣдитъ за расходами.

Министру Финансовъ принадлежитъ главное участіе въ составленіи государственной росписи.

Правила о составленіи, разсмотрѣніи, утвержденіи и исполненіи государственной росписи и финансовыхъ смѣтъ министерствъ изданы 22-го мая 1862 г.

---

[1]) Учр. Мин. ст. 519.

[2]) Учр. Мин. ст. 483—485.

Смѣты составляются сначала по отдѣльнымъ министерствамъ и должны быть готовы къ 1-му августа. Для Военнаго Министерства, Морского и Путей Сообщенія срокъ продолженъ до 1-го октября. Для Департамента Неокладныхъ Сборовъ Министерства Финансовъ даже до 15 октября. Смѣты посылаются въ трехъ экземплярахъ: одинъ въ Министерство Финансовъ, другой въ Государственный Контроль, третій въ Государственный Совѣтъ. По полученіи этихъ смѣтъ М. Ф. дѣлаетъ общій сводъ и свои замѣчанія на отдѣльныя смѣты; контроль также дѣлаетъ свои замѣчанія на основаніи дѣйствительнаго исполненія за прежніе годы. Къ 1-му ноября, какъ общая роспись, составленная въ Министерствѣ Финансовъ, такъ и замѣчанія Государственнаго Контроля вносятся въ Государственный Совѣтъ. Послѣ обсужденія въ Государственномъ Совѣтѣ, проектъ смѣты утверждается и публикуется во всеобщее свѣдѣніе.

Министръ Финансовъ вмѣстѣ съ Совѣтомъ Кредитныхъ Установленій наблюдаетъ за правильностью дѣйствій кредитныхъ учрежденій, т. е. за дѣйствіями, какъ Государственнаго Банка, такъ и частныхъ банковъ. Онъ заботится о заключеніи займовъ и объ уплатѣ по этимъ займамъ капитала и процентовъ. Онъ завѣдываетъ монетнымъ дворомъ и заботится о снабженіи монетнаго двора металлами, необходимыми для чеканки монеты.

Наконецъ, весьма обширны обязанности Министра Финансовъ относительно торговли.

Изъ отдѣльныхъ учрежденій, входящихъ въ составъ Министерства Финансовъ или находящихся при немъ, мы разсмотримъ только нѣкоторыя.

Департаментъ Таможенныхъ Сборовъ. Предметы его вѣдомства видны изъ его названія. Кромѣ того, имъ издаются такъ называемые „Виды внѣшней торговли“, то есть свѣдѣнія о привозимыхъ и отпускаемыхъ товарахъ. Департаментъ Окладныхъ Сборовъ завѣдываетъ податями, земскими повинностями и ревизской частью, а также крѣпостными пошлинами и пошлинами съ безмезднаго перехода имуществъ. Департаментъ Неокладныхъ Сборовъ завѣдываетъ акцизомъ съ питей, сборомъ съ табаку и сахару, а также гербовыми, канцелярскими и прочими неокладными сборами. Департаментъ Торговли и Мануфактуръ вѣдаетъ дѣла о торговлѣ, фабрикахъ, мануфактурахъ и заводахъ, дѣла по торговому мореходству и по завѣдыванію карантинами. Ему порученъ надзоръ за устроеннымъ въ С.-Петербургской крѣпости

зданіемъ, въ которомъ помѣщены русскія нормальныя мѣры и вѣсы и собраніе мѣръ и вѣсовъ иностранныхъ. Этому же департаменту поручено завѣдываніе коммерческими училищами. На Департаментѣ Государственнаго Казначейства лежитъ пріемъ, храненіе и отпускъ денежныхъ суммъ. Онъ находится подъ управленіемъ особаго управляющаго. Прежде существовало особое коллегіальное правленіе, но въ 1876 г. это правленіе отмѣнено. При Департаментѣ Государственнаго Казначейства находится Главное Казначейство и Монетный Дворъ.

Совѣтъ Государственныхъ Кредитныхъ установленій. Онъ состоитъ изъ предсѣдателя Государственнаго Совѣта, Министра Финансовъ, Государственнаго Контролера, 6-ти членовъ отъ дворянъ и 6-ти членовъ отъ купечества, избираемыхъ на 3 года. Вѣдѣнію этого совѣта подлежатъ всѣ дѣла государственнаго кредита, всѣ внѣшніе займы, платежи по нимъ и надзоръ за государственными кредитными установленіями.

Совѣтъ Торговли и Мануфактуръ. Сначала существовало два особыхъ совѣта: въ 1827 г., по мысли Канкрина, были учреждены Совѣты Коммерціи и Мануфактуры, какъ органы для выраженія нуждъ торговцевъ и фабрикантовъ. Въ 1872 г. эти два Совѣта были соединены въ одинъ Совѣтъ Торговли и Мануфактуръ.

Надо сказать, что цѣль, имѣвшаяся въ виду при учрежденіи этихъ двухъ совѣтовъ, не вполнѣ достигается, такъ какъ тѣ члены, которые назначаются министерствомъ, далеко не представляютъ въ совѣтѣ мнѣній всего коммерческаго класса. Въ этомъ отношеніи гораздо удобнѣе тѣ способы, которые практикуются въ другихъ министерствахъ—созываніе съѣздовъ изъ выборныхъ лицъ, заинтересованныхъ въ данномъ дѣлѣ, которыя дѣйствительно являются представителями мнѣній и потребностей извѣстнаго общества. Совѣтъ Торговли и Мануфактуръ въ С.-Петербургѣ состоитъ подъ предсѣдательствомъ Товарища Министра Финансовъ изъ 24 членовъ, избираемыхъ изъ купцовъ, фабрикантовъ и ученыхъ на 4 года и Высочайше утвержденныхъ. Совѣтъ обновляется каждые два года на половину, причемъ самъ Совѣтъ на каждое вакантное мѣсто можетъ представить по три кандидата. Въ составѣ Совѣта непремѣнно должны быть механики, химики и инженеры.

Московскій Совѣтъ состоитъ изъ 32 членовъ. Члены назначаются и утверждаются такимъ же порядкомъ, какъ и члены Петербургскаго Совѣта. Предсѣдатель выбирается самимъ Совѣтомъ.

Совѣту Торговли и Мануфактуръ принадлежитъ содѣйствіе правительству въ изысканіи мѣръ на пользу торговли и промышленности, разрѣшеніе различныхъ вопросовъ, касающихся управленія фабриками и разсмотрѣніе прошеній о выдачѣ привилегій на изобрѣтенія (кромѣ прошеній о привилегіяхъ по сельскому хозяйству).

Особое Присутствіе по вопросамъ о примѣненіи таможеннаго тарифа и по жалобамъ на рѣшенія Департамента Таможенныхъ Сборовъ. Эта устроенная въ Министерствѣ Финансовъ высшая инстанція по дѣламъ таможеннаго тарифа состоитъ изъ главныхъ чиновниковъ двухъ департаментовъ—Таможенныхъ Сборовъ и Департамента Мануфактуръ и Торговли и двухъ или трехъ экспертовъ, по назначенію Министра Финансовъ, получившихъ высшее техническое образованіе.

Особое Податное Присутствіе. Оно состоитъ изъ высшихъ чиновниковъ Департамента Окладныхъ Сборовъ, изъ одного представителя отъ Департамента Неокладныхъ Сборовъ, С.-Петербургскаго городского головы, предсѣдателей: С.-Петербургской Губернской Земской Управы и С.-Петербургскаго Биржевого Комитета и по одному члену отъ этихъ учрежденій. Это Податное Присутствіе установлено для предварительнаго соображенія и разработки вопросовъ, возникающихъ относительно такъ называемаго дополнительнаго сбора съ торговыхъ и промышленныхъ предпріятій.

Министерство Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ.

Собраніе Узакон. и Распор. Правит. 1894 ст. 356.

Еще въ началѣ царствованія Императора Николая Павловича было замѣчено, что доходы отъ государственныхъ имуществъ поступали неправильно, что управленіе крестьянами, населявшими казенныя земли, было въ безпорядкѣ, что сами крестьяне не находили защиты, а казенныя земли и лѣса подвергались захвату со стороны окрестныхъ владѣльцевъ. Въ виду этого, Императоромъ Николаемъ I было учреждено 5-е Отдѣленіе Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи, которое вскорѣ, въ 1837 году, по мысли графа Кисилева, было преобразовано въ особое Министерство Государственныхъ Имуществъ. Такимъ образомъ, учрежденіе этого министерства имѣло цѣлью ввести порядокъ въ самое управленіе и создать покровительство и защиту для государственныхъ крестьянъ. Но въ дѣйствительности цѣль оказалась недостигнутой: принципъ государственной опеки былъ до такой

степени проведенъ въ этомъ учрежденіи, что едва ли помѣщичьи крестьяне больше страдали отъ своихъ помѣщиковъ, нежели государственные крестьяне отъ своихъ ближайшихъ начальниковъ. Поэтому, когда совершилась крестьянская реформа, то не устройство государственныхъ крестьянъ послужило образцомъ для устройства крестьянъ помѣщичьихъ, но наоборотъ, положеніе 1861 г., созданное для крестьянъ помѣщичьихъ, сдѣлалось образцомъ для переустройства крестьянъ государственныхъ, послѣдовавшаго въ 1866 г. по положенію о государственныхъ крестьянахъ. Этимъ положеніемъ государственные крестьяне переданы въ вѣдомство Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Такимъ образомъ кругъ дѣлъ Минист. Государств. Имущ. сократился, но за то, съ теченіемъ времени, кругъ дѣятельности его расширился съ другой стороны, такъ сказать, народно-хозяйственной. На него, кромѣ завѣдыванія казенными имуществами, возложено завѣдываніе горными и соляными промыслами и вообще принятіе мѣръ, необходимыхъ къ развитію народнаго хозяйства — сельскаго, лѣсного, каменноугольнаго. Въ царствованіе Императора Александра III правительство пришло къ тому заключенію, что положеніе сельскаго хозяйства въ Россіи требуетъ особыхъ заботъ со стороны государственной власти, и что на эту сторону правительственной дѣятельности должно быть обращено большее вниманіе, чѣмъ это было до того времени. Поэтому Министерство Государственныхъ Имуществъ было преобразовано и, соотвѣтственно своимъ новымъ задачамъ, получило названіе Министерства Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ.

На Министерство Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ по положенію 1894 года возлагается попеченіе объ усовершенствованіи земледѣлія, скотоводства, рыбоводства, лѣсоводства и другихъ отраслей сельскаго хозяйства, завѣдываніе горною промышленностью и нѣкоторыми минеральными водами, содѣйствіе торговлѣ сельско-хозяйственными, лѣсными и горными произведеніями, завѣдываніе всѣми сельскохозяйственными, лѣсными и горными учебными заведеніями, образцовыми фермами, опытными станціями и другими подобными учрежденіями. Кромѣ того, на него возлагается управленіе государственными имуществами: казенными землями, имѣніями, оброчными статьями и лѣсами. На Министерствѣ Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ лежитъ еще завѣдываніе нѣкоторыми разрядами сельскихъ обывателей и участіе въ переселенческомъ дѣлѣ.

Во главѣ министерства стоятъ Министръ и его Товарищъ.

Главнѣйшія учрежденія, составляющія Министерство Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ, суть слѣдующія:

1) *Совѣтъ Министра.*

2) *Сельско-хозяйственный совѣтъ.* Онъ состоитъ подъ предсѣдательствомъ Министра или его Товарища изъ высшихъ чиновниковъ М. Землѣд. и Гос. Имущ., по одному представителю отъ Министерствъ—Внутреннихъ Дѣлъ, Финансовъ, Народнаго Просвѣщенія, Путей Сообщенія, Императорскаго Двора и пятнадцати членовъ изъ сельскихъ хозяевъ и вообще лицъ близко знакомыхъ съ нуждами и интересами сельскаго хозяйства. Эти пятнадцать членовъ приглашаются Министромъ срокомъ на одинъ годъ и утверждаются Государемъ. На обязанности сельскохозяйственнаго совѣта лежитъ обсужденіе предположеній объ изданіи новыхъ законовъ, касающихся сельскаго хозяйства, разсмотрѣніе заявленій и ходатайствъ сельскохозяйственныхъ обществъ и съѣздовъ, земствъ и иныхъ учрежденій относительно общихъ правительственныхъ мѣръ, касающихся сельскаго хозяйства и вообще обсужденіе всѣхъ тѣхъ дѣлъ, касающихся сельскаго хозяйства, по которымъ министръ пожелаетъ выслушать мнѣніе этого совѣта. Дѣла и вопросы обсуждаются въ совѣтѣ не иначе, какъ по распоряженію министра.

3) *Ученый Комитетъ.* Онъ учрежденъ для обсужденія и разработки техническихъ и другихъ научныхъ вопросовъ по сельскому хозяйству.

4) *Департаментъ Земледѣлія* завѣдуетъ всѣми текущими административными дѣлами, а также учебными заведеніями министерства.

5) *Отдѣлъ Сельской Экономіи и Сельскохозяйственной Статистики.* Онъ занимается изслѣдованіемъ сельскаго хозяйства вообще, крестьянскаго хозяйства и кустарной промышленности въ частности. На немъ лежатъ собираніе, разработка и изданіе статистическихъ свѣдѣній, касающихся сельскаго хозяйства. При этомъ отдѣлѣ состоитъ особый кустарный комитетъ.

6) *Отдѣлъ Земельныхъ Улучшеній.* Онъ вѣдаетъ дѣла по орошенію и обводненію земель, по осушенію болотъ и торфодобыванію, по дѣлу составленія картъ важныхъ въ сельскохозяйственномъ отношеніи.

7) *Лѣсной Департаментъ.*

8) *Корпусъ Лѣсничихъ.* Начальникомъ этого корпуса состоитъ самъ министръ, а инспекторомъ корпуса лѣсничихъ состоитъ директоръ лѣсного департамента.

9) *Лѣсной Комитетъ.*

10) *Горный Департаментъ.*

11) *Горный Совѣтъ.* Его обсужденію подлежатъ важнѣйшія административныя дѣла, касающіяся горной промышленности.

12) *Горный Ученый Комитетъ*, который надо отличать отъ Горнаго Совѣта. Его вѣдѣнію подлежатъ разнаго рода техническія дѣла, касающіяся горной промышленности — составленіе проектовъ и смѣтъ построекъ по горной и соляной частямъ,— дѣла по наблюденію за буровыми работами, составленіе уставовъ и программъ учебныхъ заведеній горнаго вѣдомства, составленіе техническихъ инструкцій окружнымъ инженерамъ, и другія подобныя дѣла.

13) *Геологическій Комитетъ.* Онъ занимается изслѣдованіемъ геологическаго строенія Россіи, составленіемъ геологической карты, а также собираніемъ и составленіемъ систематическихъ коллекцій горныхъ породъ.

14) *Департаментъ Государственныхъ Земельныхъ Имуществъ.* Онъ управляетъ казенными имѣніями—землями и оброчными статьями. На немъ лежитъ завѣдываніе государственными крестьянами въ Сибири и на Кавказѣ, отводъ обществамъ и частнымъ лицамъ казенныхъ земель и всѣ дѣла о переселеніяхъ крестьянъ.

Министерство Народнаго Просвѣщенія.

Учрежденіе Министерствъ ст. 433—462.

Министерство Народнаго Просвѣщенія явилось съ первымъ же учрежденіемъ министерствъ въ 1802 г. Компетенція его постоянно измѣнялась: то расширялась, то съуживалась. Одно время къ нему присоединено было „Главное управленіе духовныхъ дѣлъ иностранныхъ исповѣданій“ и цензурное вѣдомство. Въ настоящее время оба эти разряда дѣлъ отданы въ вѣдѣніе Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Послѣднія общія законоположенія, относящіяся къ Министерству Народнаго Просвѣщенія, составлены въ 1863 г. Въ завѣдываніи министерства находятся всѣ ученыя общества, академіи, университеты и общія учебныя заведенія, изъ которыхъ исключаются училища духовнаго, военнаго и другихъ вѣдомствъ, причемъ, однако, вѣдомствамъ, управляющимъ этими спеціальными заведеніями, рекомендуется въ дѣлахъ, касающихся внутренней дисциплины учебныхъ заведеній, сохранять необходимую связь и сношенія съ Министерствомъ Народнаго Просвѣщенія.

Министерство состоитъ изъ Министра и его Товарища. При Министерствѣ находятся Совѣтъ, ученый комитетъ, департаментъ и нѣкоторыя другія установленія.

Совѣтъ Министра Народнаго Просвѣщенія. Въ немъ засѣдаютъ члены постоянные и временные. Постоянные члены: Министръ—предсѣдатель, Товарищъ Министра, директоръ Департамента Народнаго Просвѣщенія, предсѣдатель Ученаго Комитета и два штатныхъ члена, назначаемыхъ по особому Высочайшему повелѣнію. Временными членами считаются: попечители учебныхъ округовъ во время пребыванія ихъ въ Петербургѣ; кромѣ того, есть члены, которые приглашаются въ Совѣтъ съ правомъ совѣщательнаго голоса только по дѣламъ ихъ вѣдомства; далѣе временными членами являются предсѣдатель археографической коммиссіи, ректоръ Петербургскаго и ректоры другихъ университетовъ во время пребыванія ихъ въ столицѣ, Непремѣнный Секретарь Академіи Наукъ и др. Для разсмотрѣнія педагогическихъ вопросовъ и различнаго рода вопросовъ ученаго характера существуетъ особый *Ученый Комитетъ*, имѣющій своего особаго предсѣдателя.

Всѣ текущія дѣла министерства ведутся департаментомъ. При Департаментѣ Министерства Народнаго Просвѣщенія состоитъ *Особое отдѣленіе* для завѣдыванія промышленными училищами.

При Министерствѣ Народнаго Просвѣщенія состоитъ *Археографическая Комиссія*, *Редакція Журнала Мин. Народн. Просвѣщ.*, *Архивъ и Особая Комиссія*, состоящая изъ представителей отъ различныхъ вѣдомствъ для международнаго обмѣна учеными и художественными изданіями. Археографическая комиссія организована съ цѣлью собирать памятники русской старины и издавать ихъ. Министерству Народнаго Просвѣщенія принадлежатъ, кромѣ Журнала Министерства, еще два періодическихъ изданія: „С.-Петербургскія Вѣдомости“ и „S.-Petersburger Zeitung“, обыкновенно сдаваемыя на аренду частнымъ лицамъ.

Въ вѣдѣніи Минист. Народн. Просвѣщ. находятся: 1) Императорская Публичная Библіотека; 2) Императорская Академія Наукъ; 3) Императорскій Филологическій Институтъ; 4) Румянцовскій музей и 5) Николаевская Главная Обсерваторія [1]).

---

[1]) Въ послѣднемъ изданіи учрежденія Министерства Народнаго Просвѣщенія опущено перечисленіе только что приведенныхъ учрежденій. Тѣмъ не менѣе они и теперь остаются въ вѣдѣніи Министерства Народнаго Просвѣщенія.

Министерство Юстиціи.

Учрежд. Минист. ст. 768—785. Учрежд. Судебныхъ Установленій ст. 253—259, 212, 215, 219 и др.

Министерство Юстиціи образовалось не изъ Юстицъ-коллегіи: Юстицъ-коллегія была судебнымъ мѣстомъ. Должность Министра Юстиціи образовалась изъ должности Генералъ-Прокурора, существовавшей въ теченіи всего XVIII столѣтія при Сенатѣ. При общемъ учрежденіи Министерствъ, въ 1802 г., Министру Юстиціи предписано было руководиться правилами, изданными раньше для Генералъ-Прокурора. Въ настоящее время Министръ Юстиціи является въ роли Генералъ-Прокурора Сената. Въ этомъ своемъ качествѣ онъ есть непосредственный начальникъ всѣхъ оберъ-прокуроровъ и всѣхъ канцелярій, находящихся при Сенатѣ. Ему принадлежитъ право протеста относительно постановленій департаментовъ и постановленій, сдѣланныхъ общими собраніями Сената. Министръ Юстиціи есть также начальникъ прокуратуры всѣхъ судебныхъ установленій, образованныхъ по судебнымъ уставамъ Императора Александра II.

Министру Юстиціи принадлежитъ надзоръ за всѣми судебными установленіями и должностными лицами судебнаго вѣдомства. Онъ имѣетъ право требовать отъ чиновъ судебнаго вѣдомства доставленія нужныхъ ему свѣдѣній и объясненій какъ письменно, такъ и лично. Замѣтивъ въ какомъ либо судебномъ мѣстѣ безпорядки, Министръ Юстиціи предлагаетъ предсѣдателю этого мѣста принять мѣры для отвращенія этихъ безпорядковъ. Министръ Юстиціи можетъ производить ревизіи судебныхъ установленій лично, или черезъ своего Товарища, а обревизованіе окружныхъ и другихъ низшихъ судовъ поручать членамъ судебныхъ палатъ. Кромѣ того, независимо отъ ревизій, Министръ Юстиціи можетъ поручить членамъ Консультаціи, Оберъ-Прокурорамъ Кассаціонныхъ Департаментовъ Сената, Прокурорамъ Судебныхъ Палатъ и предсѣдателямъ окружныхъ судовъ, обозрѣнія дѣлопроизводства окружныхъ судовъ и низшихъ судебныхъ установленій, собственно съ цѣлью извлеченія необходимыхъ для министерства свѣдѣній. Министръ Юстиціи, въ случаѣ надобности, можетъ возбуждать относительно должностныхъ лицъ судебнаго вѣдомства дисциплинарное производство. Ему предоставлено право предлагать на обсужденіе какъ отдѣльныхъ кассаціонныхъ департаментовъ, такъ и общаго ихъ собранія, а также общаго ихъ собранія съ первымъ, о доходящихъ до его свѣ-

дѣнія вопросахъ, разрѣшаемыхъ неоднообразно въ разныхъ судебныхъ мѣстахъ, или же возбуждающихъ на практикѣ сомнѣнія. Министру Юстиціи принадлежатъ разнаго рода дѣла по назначенію, перемѣщенію и увольненію отъ службы членовъ судебнаго вѣдомства.

Въ отличіе отъ другихъ министерствъ, Министерство Юстиціи не имѣетъ своего особаго совѣта. При Министерствѣ находятся: два департамента, консультація, межевой отдѣлъ, архивы и нѣкоторыя другія учрежденія. *Консультація* состоящая при Минист. Юст., составляется: a) изъ членовъ ex officio, оберъ-прокуроровъ департаментовъ Сената и директоровъ департаментовъ Министерства Юстиціи; b) членовъ по назначенію; c) старшаго юрисконсульта, юрисконсультовъ и ихъ помощниковъ. При Министерствѣ Юстиціи находится *Межевой отдѣлъ*. Онъ состоитъ изъ нѣсколькихъ частей; въ вѣдѣніи его находятся: 1) Управляющій Межевой частью съ состоящими при немъ межевыми ревизорами и канцеляріей; 2) Московская Межевая Канцелярія; 3) чертежная; 4) Константиновскій Межевой Институтъ, Школа Межевыхъ Топографовъ и Псковское Землемѣрное Училище. При Министерствѣ Юстиціи находится Московскій Архивъ Министерства Юстиціи, чрезвычайно важный для изслѣдователей русскаго права, затѣмъ особый въ Петербургѣ Архивъ справокъ о судимости. Наконецъ, въ вѣдѣніи Министерства находится Императорское Училище Правовѣдѣнія.

Министерство Путей Сообщенія.

Учрежд. Мин. ст. 717—767. Временное учрежденіе Мин. Путей Сообщенія 31 дек. 1870 г. (П. С. № 49092) и другіе законы, указанные въ ст. 717 Учр. Министер. изд. 1892 г.

Министерство Путей Сообщенія въ послѣдній разъ преобразовано было въ 1870 г. Съ тѣхъ поръ, отдѣльными узаконеніями введено въ немъ много измѣненій.

Министерство Путей Сообщенія составляютъ подъ главнымъ управленіемъ Министра и его Товарища слѣдующія учрежденія:

1) *Совѣтъ Министерства.*

2) *Инженерный Совѣтъ.* Онъ имѣетъ особаго предсѣдателя.

3) *Совѣтъ по желѣзнодорожнымъ дѣламъ.* Совѣтъ этотъ состоитъ подъ предсѣдательствомъ самого Министра. Въ организаціи этого Совѣта необходимо отмѣтить то, что въ немъ, кромѣ

чиновниковъ, принадлежащихъ къ Министерству Путей Сообщенія, принимаютъ участіе, въ качествѣ членовъ, по одному представителю отъ министерствъ: Финансовъ, Юстиціи, Внутреннихъ Дѣлъ, Государственныхъ Имуществъ, Военнаго и Государственнаго Контроля и по два представителя отъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ, отъ торговли, мануфактуръ и отъ земледѣльческой и горнозаводской промышленности. Представители частныхъ желѣзныхъ дорогъ избираются на одинъ годъ съѣздомъ представителей этихъ дорогъ и утверждаются Министромъ Путей Сообщенія, представители торговли и мануфактуръ и представители земледѣльческой и горнозаводской промышленности приглашаются также на одинъ годъ министрами Финансовъ и Государственныхъ Имуществъ и утверждаются Высочайшею властью.

Разсмотрѣнію Совѣта по желѣзно-дорожнымъ дѣламъ подлежатъ всѣ проекты законовъ, касающіеся желѣзныхъ дорогъ, правила и инструкціи для желѣзныхъ дорогъ, издаваемыя административнымъ порядкомъ, и вообще всѣ важнѣйшія дѣла, касающіяся управленія желѣзными дорогами.

Дѣла рѣшаются въ Совѣтѣ простымъ большинствомъ голосовъ; при равенствѣ голосовъ, голосъ предсѣдателя даетъ перевѣсъ. Если Министръ Путей Сообщенія или другой какой-либо Министръ, имѣющій представителя въ Совѣтѣ, не согласится съ заключеніемъ Совѣта, то дѣло, если по существу своему не подлежитъ разсмотрѣнію въ законодательномъ порядкѣ, представляется на разрѣшеніе Комитета Министровъ. Дѣла законодательнаго характера вносятся въ Государственный Совѣтъ, при чемъ, если между членами Совѣта или министрами произошло разномысліе, то разныя мнѣнія подробно излагаются въ представленіяхъ Государственному Совѣту.

4) *Управленіе Казенныхъ Желѣзныхъ Дорогъ.* Оно дѣйствуетъ подъ высшимъ руководствомъ Министра Путей Сообщенія. Оно состоитъ изъ особаго предсѣдателя, семи членовъ отъ Министерства Путей Сообщенія, двухъ членовъ отъ Министерства Финансовъ и одного отъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ.

5) *Инспекція Желѣзныхъ дорогъ.* Инспекція состоитъ изъ Главнаго Инспектора и подчиненныхъ ему инспекторовъ. На ея обязанности лежитъ наблюдать за исправнымъ состояніемъ желѣзныхъ дорогъ и за точнымъ исполненіемъ правленіями обществъ и управленіями желѣзныхъ дорогъ дѣйствующихъ законовъ, инструкцій и распоряженій правительства.

6) *Главная Заводская Инспекція.* Эта инспекція состоитъ изъ Главнаго Заводскаго Инспектора и другихъ чиновниковъ. Она учреждена для надзора за правильнымъ изготовленіемъ желѣзнодорожныхъ принадлежностей для казенныхъ и частныхъ желѣзныхъ дорогъ.

7) *Департаментъ Шоссейныхъ и Водяныхъ Сообщеній*, во главѣ котораго стоитъ особый начальникъ управленія; при немъ находится Техническо-Инспекторскій Комитетъ.

8) *Департаментъ Желѣзныхъ Дорогъ* и при немъ технический комитетъ. Департаментъ вѣдаетъ текущія дѣла.

9) *Департаментъ Общихъ Дѣлъ*; въ этотъ департаментъ входятъ различнаго рода дѣла, не заключающіяся въ компетенціи другихъ департаментовъ, которыя весьма трудно опредѣлить однимъ какимъ-нибудь началомъ.

10) *Статистическій Отдѣлъ* для собиранія всѣхъ тѣхъ статистическихъ данныхъ, которыя касаются до устройства, до улучшенія и эксплоатаціи путей сообщенія какъ рельсовыхъ, такъ и водяныхъ и шоссейныхъ.

11) *Учебный Отдѣлъ и Инспекція училищъ* для завѣдыванія состоящими въ вѣдомствѣ Министерства Путей Сообщенія учебными заведеніями. Одно изъ нихъ — Институтъ Инженеровъ Путей Сообщенія.

12) *Юрисконсультская часть*, состоящая изъ юрисконсульта и его помощника. На обязанности этихъ лицъ лежитъ: разсмотрѣніе поступившихъ въ министерство дѣлъ по спорамъ и искамъ казны на частныхъ лицъ и обратно.

При министерствѣ состоитъ значительное число штатныхъ и сверхштатныхъ инженеровъ.

Министерство Императорскаго Двора.

Собраніе Узакон. и Расп. Прав. 1893 г. ст. 499.

Отдѣльныя придворныя учрежденія существовали давно и въ значительномъ количествѣ. Въ 1826 г. для соединенія всѣхъ частей придворнаго управленія и особыхъ установленій Департамента Удѣловъ и кабинета Е. В. въ одно вѣдомство было учреждено Министерство Двора, во главѣ котораго былъ поставленъ Министръ Двора и Удѣловъ. Отдѣльныя управленія, входящія въ составъ Императорскаго Двора, были тогда образованы на коллегіальныхъ началахъ. Въ царствованіе Александра III, по отноше-

нію къ этимъ управленіямъ послѣдовали преобразованія, состоявшія въ томъ, что коллегіальное управленіе въ нихъ отмѣнено и введено управленіе единоличное.

Послѣднее преобразованіе Министерства Императорскаго Двора послѣдовало 16 апрѣля 1893 года.

Министерство Императорскаго Двора подчинено непосредственно Императору и находится внѣ контроля какъ Правительствующаго Сената, такъ и Государственнаго Контроля. Во главѣ его состоитъ Министръ Императорскаго Двора, который самъ поставленъ въ непосредственное вѣдѣніе Государя; дѣлаетъ лично ему представленія и получаетъ непосредственно отъ него повелѣнія.

Министерство Императорскаго Двора составляютъ: 1) Совѣтъ при министрѣ, 2) Общія установленія, 3) Особыя установленія, 4) Капитулъ Императорскихъ и Царскихъ Орденовъ и 5) Главное Управленіе Удѣловъ.

I. Къ общимъ установленіямъ Министерства Двора относятся:

1) *Кабинетъ Его Императорскаго Величества.* Онъ находится въ завѣдываніи особаго Управляющаго. Здѣсь вѣдаются всѣ дѣла о личномъ составѣ служащихъ по Министерству Двора. Онъ завѣдуетъ движимой собственностью самого Государя. На немъ лежитъ завѣдываніе нѣкоторыми землями, принадлежащими Государю, фарфоровымъ и стекляннымъ заводами и Екатеринбургской гранильной фабрикой. Кабинетъ Его Имп. Величества является для Императорскаго Дома нотаріальнымъ учрежденіемъ. Здѣсь ведется родословная книга членовъ Императорскаго Дома. Здѣсь хранятся всѣ завѣщанія членовъ Императорской Фамиліи, какъ секретныя, такъ и открытыя, и, вообще, всѣ важныя фамильныя бумаги. Кабинетъ состоитъ изъ 4 отдѣловъ—административнаго (о личномъ составѣ), хозяйственнаго, земельно-заводскаго и камеральнаго (завѣдываніе драгоцѣнными вещами, регаліями, коронными брилліантами и др. дѣла).

2) *Канцелярія* Министра Императорскаго Двора.

3) *Касса* Министерства Императорскаго Двора.

4) *Контроль* Мин. Имп. Двора. Такъ какъ это министерство не подчинено общему государственному контролю, то оно имѣетъ свое собственное контрольное учрежденіе.

5) *Врачебная Инспекція.*

6) *Общій Архивъ.*

II. Главнѣйшія особыя установленія при Министерствѣ Императорскаго Двора суть слѣдующія:

7) *Гофмаршальская часть*, подъ управленіемъ гофмаршала, завѣдуетъ Высочайшими пріемами и довольствіемъ Высочайшаго Двора.

8) *Экспедиція Церемоніальныхъ Дѣлъ*, подъ управленіемъ Оберъ-Церемоніймейстера, вѣдаетъ дѣла по сношеніямъ съ дипломатическимъ корпусомъ и по исполненію церемоніаловъ торжествъ, бывающихъ при Высочайшемъ Дворѣ.

9) *Придворная конюшенная часть.*

10) *Императорская охота.*

11) Петербургское, Гатчинское и другія *дворцовыя управленія.*

12) *Придворное духовенство.*

13) *Придворная Пѣвческая Капелла.*

14) *Придворный музыкантскій хоръ.*

15) Собственная Его Имп. Велич. *Библіотека.*

16) *Императорская Академія художествъ.*

17) Императорская *Археологическая Комиссія.*

18) *Канцелярія* Ея Императорскаго Величества Государыни Императрицы.

III. *Капитулъ Россійскихъ Императорскихъ и Царскихъ* (то есть польскихъ) *Орденовъ*, управляемый непосредственно Канцлеромъ Россійскихъ Императорскихъ и Царскихъ Орденовъ, который вмѣстѣ съ тѣмъ есть и Министръ Императорскаго Двора. Управленіе дѣлами Капитула лежитъ ближайшимъ образомъ на обязанности Управляющаго дѣлами Капитула. Въ Капитулѣ производятся дѣла о награжденіи орденами какъ должностныхъ лицъ, такъ и частныхъ лицъ за ихъ заслуги. При Капитулѣ состоятъ особыя *Кавалерскія Думы.* Ежегодныя собранія этихъ думъ установлены для окончательнаго разсмотрѣнія представленій о наградахъ орденами. Думы каждаго ордена состоятъ изъ назначеннаго статутами этихъ орденовъ числа старшихъ кавалеровъ каждой степени ордена, подъ предсѣдательствомъ старшаго изъ нихъ. Дума знака отличія безпорочной службы состоитъ изъ находящихся въ Петербургѣ лицъ, состоящихъ по чину во II классѣ. Дума ордена св. Анны, установленнаго въ награду нижнихъ воинскихъ чиновъ, состоитъ изъ 6 генераловъ, назначенныхъ по соглашенію Министровъ Военнаго и Морского.

IV. *Главное Управленіе Удѣловъ.* Во главѣ его стоитъ особый Начальникъ Главнаго Управленія Удѣловъ, подчиненный Министру Императорскаго Двора.

Государственный Контроль.

Собраніе Узакон. и Расп. Правительства 1892 г. ст. 639.

Государственный Контроль есть чрезвычайно важное учрежденіе. На обязанности этого учрежденія лежитъ разсмотрѣніе финансовыхъ смѣтъ, повѣрка государственныхъ счетовъ и производство тѣхъ взысканій и начетовъ, которые могутъ возникнуть вслѣдствіе этой повѣрки, какъ по отношенію къ должностнымъ, такъ и по отношенію къ частнымъ лицамъ. Такимъ образомъ, Государственный Контроль есть учрежденіе до нѣкоторой степени судебное. Вотъ почему организація его отчасти напоминаетъ организацію судебныхъ мѣстъ.

Въ западно-европейскихъ государствахъ такія контрольныя учрежденія вполнѣ организованы на началахъ судебныхъ (cour des comptes во Франціи).

Еще при Петрѣ Великомъ на ревизію государственныхъ счетовъ было обращено особенное вниманіе. Въ началѣ XVIII столѣтія эта ревизія и составленіе финансовыхъ смѣтъ были возложены на обязанность Ближней Канцеляріи. Съ учрежденіемъ коллегій была устроена особая Ревизіонъ-Коллегія, которая, впрочемъ, въ скоромъ времени, была присоединена къ Сенату. Съ учрежденіемъ казенныхъ палатъ при Екатеринѣ II мѣстный контроль надъ расходами былъ предоставленъ, главнымъ образомъ, этимъ палатамъ, а центральный принадлежалъ Сенату, хотя былъ мало дѣйствительнымъ, вслѣдствіе упадка Сената въ это время.

Въ учрежденіи министерствъ въ 1802 году нѣтъ упоминанія объ устройствѣ Государственнаго Контроля; только при распредѣленіи дѣлъ между министерствами въ 1810 г. мы встрѣчаемъ при Министерствѣ Финансовъ особое отдѣленіе подъ названіемъ Ревизіи Государственныхъ Счетовъ. Указомъ 1811 г. изъ этого отдѣленія образовано особое „Главное Управленіе ревизіи государственныхъ счетовъ“, подъ управленіемъ Государственнаго Контролера, съ правами министра.

Въ 1836 году году послѣдовали весьма серьезныя преобразованія. Въ этомъ году Государственный Контроль получилъ коллегіальное устройство.

Существенныя преобразованія послѣдовали, затѣмъ, въ 1862–65 г. Преобразованія эти состояли не столько въ новой организаціи центральныхъ органовъ государственнаго контроля, сколько въ измѣненіи способовъ его дѣятельности. Главнѣйшія преобразова-

нія внесены новыми правилами о составленіи и утвержденіи государственной росписи доходовъ и расходовъ, 1862 года [1]), правилами о единствѣ кассы 1863—64 гг. [2]) и учрежденіемъ контрольныхъ палатъ, какъ низшихъ инстанцій государственнаго контроля въ губерніяхъ въ 1865 г. [3]).

Обо всѣхъ этихъ нововведеніяхъ мы должны сказать нѣсколько словъ. По правиламъ о составленіи государственной росписи, Государственному Контролю предоставлено значительное участіе въ этомъ дѣлѣ. Всѣ проекты смѣтъ идутъ на заключеніе Государственнаго Контроля, который дѣлаетъ свои замѣчанія, основываясь на имѣющихся у него отчетахъ и другихъ данныхъ о дѣйствительномъ исполненіи смѣтъ различныхъ министерствъ въ предшествовавшіе годы. Правилами 1863—64 гг. введено такъ называемое единство кассы. До этого времени многія вѣдомства имѣли свои спеціальные капиталы, иногда весьма большіе, которые нерѣдко оставались безъ всякаго употребленія, тогда какъ государственное казначейство нуждалось въ деньгахъ. Вслѣдствіе этого, было установлено, чтобы всѣ спеціальные капиталы хранились въ государственномъ казначействѣ, поступали въ общій оборотъ и въ извѣстныхъ случаяхъ обращались въ общіе рессурсы этого казначейства. Въ то же время была введена *своевременная документальная ревизія счетовъ*. До тѣхъ поръ Государственный Контроль повѣрялъ только общіе отчеты, составлявшіеся въ министерствахъ. Мѣстныя учрежденія отчасти посылали отчеты въ казенныя палаты, а чаще всего непосредственно въ министерства. При этомъ счеты иногда повѣрялись черезъ много лѣтъ послѣ того, какъ былъ произведенъ расходъ. По правиламъ, введеннымъ въ 1863—64 гг., Государственный Контроль слѣдитъ за каждымъ отдѣльнымъ расходомъ. Каждое лицо, производящее расходъ изъ казенныхъ суммъ, послѣ каждаго такого расхода, должно представить въ учрежденія Государственнаго Контроля квитанціи и другіе оправдательные документы. Если всѣ эти документы въ порядкѣ и если распорядитель кредита не вышелъ изъ предѣловъ

---

[1]) Правила 22 и 28 Мая 1862 г. II-е Полное Собр. Зак. №№ 38309 и 38323.

[2]) Правила о введеніи единства кассы и своевременной документальной ревизіи въ учрежденіяхъ морскаго вѣдомства, II-е П. С. З. № 40436, распространенныя, затѣмъ, и на учрежденія другихъ вѣдомствъ. II-е П. С. З. № 40739.

[3]) II-е П. С. З. № 41513.

суммы, назначенной по смѣтѣ, то учрежденія Государственнаго Контроля утверждаютъ расходъ. Если же документы не въ порядкѣ, или если распорядитель кредита вышелъ изъ предѣловъ ему назначенныхъ, то они производятъ начеты и взыскиваютъ съ него начтенную сумму. Для достиженія своевременности ревизіи счетовъ учреждаемы были въ губерніяхъ съ 1865 г. мѣстные органы Государственнаго Контроля — контрольныя палаты, которыя рѣшаютъ всѣ дѣла въ 1-й инстанціи [1]).

Послѣднее положеніе о Государственномъ Контролѣ, не содержащее впрочемъ существенныхъ перемѣнъ, издано 28 апрѣля 1892 года.

Государственный Контроль наблюдаетъ за законностью и правильностью всѣхъ дѣйствій по приходу, расходу и храненію казенныхъ суммъ, повѣряетъ отчетность казенныхъ капиталовъ, денежныхъ и матеріальныхъ, производитъ фактическую провѣрку денежныхъ капиталовъ и матеріаловъ, построекъ, сооруженій и другихъ операцій, производитъ провѣрку эксплоатацій казенныхъ желѣзныхъ дорогъ и частныхъ, подчиненныхъ его надзору, слѣдитъ за тѣмъ, оплачены ли указанныя закономъ предметы надлежащими сборами, изыскиваетъ мѣры къ улучшенію счетоводства и отчетности, и составляетъ ежегодный отчетъ о дѣйствительномъ исполненіи въ предшествовавшемъ году государственной росписи. Государственный Контроль утверждаетъ или отмѣняетъ постановленія мѣстныхъ органовъ контроля и является второй инстанціей по дѣламъ о начетахъ. Онъ составляетъ заключенія о выгодности или невыгодности для казны разныхъ хозяйственныхъ операцій, изыскиваетъ мѣры къ улучшенію счетоводства и отчетности, принимаетъ участіе въ составленіи государственной росписи и составляетъ ежегодный отчетъ о дѣйствительномъ исполненіи государственной росписи въ предшествовавшемъ году, который, въ маѣ мѣсяцѣ, представляется государственнымъ контролеромъ Государю Императору.

Центральныя учрежденія Государственнаго Контроля суть слѣдующія:

Государственный Контролеръ.

Его Товарищъ.

---

[1]) Преобразованіе государственнаго контроля 1862 г. требовало много знаній и труда и было произведено благодаря энергіи тогдашняго государственнаго контролера Валеріана Алексѣевича Татаринова.

Совѣтъ Государственнаго Контроля. Этотъ совѣтъ состоитъ изъ государственнаго контролера, его товарища, трехъ генералъ-контролеровъ и лицъ особо назначенныхъ Высочайшею властью. Въ противоположность совѣтамъ при министерствахъ, Совѣтъ Государственнаго Контроля имѣетъ самостоятельную власть. Въ засѣданіи должно присутствовать кромѣ предсѣдателя не менѣе четырехъ членовъ. Дѣла рѣшаются большинствомъ голосовъ. При равенствѣ голосовъ голосъ предсѣдателя даетъ перевѣсъ. Въ случаѣ несогласія государственнаго контролера съ заключеніемъ совѣта, онъ можетъ перенести дѣло въ высшія учрежденія, смотря по роду дѣлъ, въ Правительствующій Сенатъ или Комитетъ Министровъ. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ, заключенія совѣта представляются въ Государственный Совѣтъ.

Другія, главнѣйшія, учрежденія Государственнаго Контроля:

Три департамента: Департаментъ гражданской отчетности, Департаментъ военной и морской отчетности и Департаментъ желѣзнодорожной отчетности. Во главѣ департаментовъ состоятъ три генералъ-контролера.

Центральная Бухгалтерія Государственнаго Контроля.

Комиссія для провѣрки отчетности Государственнаго Контроля. Эта комиссія представляетъ собою внутренній контроль надъ дѣятельностью центральныхъ органовъ Государственнаго Контроля. Она состоитъ подъ предсѣдательствомъ одного изъ членовъ Государственнаго Контроля, незанимающихся активною дѣятельностью по общему государственному контролю, и нѣсколькихъ чиновъ контроля, но не изъ тѣхъ, которые въ данномъ случаѣ подвергаются ревизіи.

Комиссія для провѣрки годовыхъ отчетовъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ.

Святѣйшій Правительствующій Сунодъ.

Макарій, Исторія русской церкви т. XII. **П. Знаменскій**, Руководство къ русской церковной исторіи стр. 261 и слѣд. **Н. Суворовъ**, Курсъ церковнаго права т. I, стр. 127—162, т. II, стр. 68—76. **Н. Тихомировъ**, Историческій очеркъ Св. Сунода въ сборникѣ статей подъ названіемъ „Внутренній бытъ Россіи съ 1740 по 1741“ т. II, стр. 227—274. **Т. Барсовъ**, Св. Сунодъ, статьи въ Христіанскомъ чтеніи за 1894 и 1895 гг.

Историческій очеркъ развитія высшей церковной власти въ Россіи и ея отношеній къ власти свѣтской.

Россія получила христіанство отъ Византіи, а поэтому и положеніе церкви въ Россіи въ значительной степени опредѣляется

положеніемъ ея въ Византіи. Въ Византіи это положеніе иное, чѣмъ положеніе церкви римской. Она была подчинена свѣтской власти. Императоръ былъ главою церковной іерархіи; онъ созывалъ и распускалъ соборы; онъ имѣлъ большое вліяніе и на установленіе догматической части христіанскаго ученія, такъ какъ онъ предсѣдательствовалъ на соборахъ и утверждалъ ихъ постановленія. Весьма долго Россія въ церковномъ отношеніи зависѣла отъ Византіи: оттуда она получала своихъ митрополитовъ; тамъ производился судъ надъ высшими церковными іерархами; туда посылались отчеты и донесенія о состояніи церковнаго управленія въ Россіи; наконецъ, константинопольскому патріарху платилась нѣкоторая дань. Въ Россіи признавалась не только власть константинопольскаго патріарха, но и власть императора, какъ главы церкви. При наиболѣе важномъ князѣ—кіевскомъ—жилъ, въ Кіевѣ, глава всего русскаго духовенства, митрополитъ кіевскій. Послѣ разоренія Кіева татарами, въ XIII в., митрополитъ Кирилл II долженъ былъ переселиться въ болѣе безопасное княжество и къ болѣе сильному князю. Послѣ нѣкоторыхъ колебаній между южнымъ Галичемъ и сѣвернымъ Владиміромъ, митрополичья каѳедра была утверждена во Владимірѣ, а въ 1308 г. св. Петръ поселяется у любимаго имъ князя Іоанна Даниловича Калиты въ Москвѣ. Съ этого времени, благодаря стараніямъ московскихъ князей, митрополичья каѳедра, остается въ Москвѣ на всегда. Развитіе духовной власти идетъ параллельно развитію монархической власти и въ значительной степени подъ вліяніемъ послѣдней. Желая при посредствѣ духовнаго авторитета митрополитовъ возвысить свою власть, а отчасти, вслѣдствіе затруднительности духовнаго общенія съ Византіей, все болѣе и болѣе одолѣваемой турками, князья московскіе стараются поставить русскую церковь и московскихъ митрополитовъ въ независимое отъ Византіи положеніе. Послѣ изгнанія, поставленнаго константинопольскимъ патріархомъ, грека Исидора, присоединившагося на флорентинскомъ соборѣ 1442 г. къ уніи, соборомъ русскихъ епископовъ, въ 1448 году, былъ избранъ митрополитъ Іона. Тѣмъ не менѣе связь съ Византіей не была окончательно порвана. Нѣкоторые слѣды прежняго духовнаго подчиненія еще оставались до самаго учрежденія патріаршества въ 1589 году.

Съ установленіемъ всероссійской митрополіи, а затѣмъ патріаршества, въ Москвѣ, явились въ московскомъ государствѣ двѣ высшихъ власти—власть свѣтская и духовная. Объединеніе всего свѣтскаго управленія въ рукахъ московскихъ государей, духовнаго

управленія въ рукахъ московскаго митрополита, а затѣмъ патріарха—это два явленія, которыя идутъ параллельно и вліяютъ на усиленіе одной власти другою. Съ увеличеніемъ церковной власти постоянно увеличивается количество принадлежащихъ духовенству имуществъ и аутономія духовныхъ владѣній, то-есть независимость отъ свѣтской судебной власти и отъ многихъ государственныхъ налоговъ. Съ самаго начала московскаго государства земли служилаго класса,—вотчинниковъ и помѣщиковъ,—постоянно переходили къ духовенству. Такъ какъ государство тѣмъ самымъ лишалось тѣхъ службъ, которыя должны были нести съ этихъ земель вотчинники и помѣщики, и многихъ налоговъ, то Московскіе государи пытались положить предѣлъ этому накопленію земель. Вопросъ о пріостановкѣ увеличенія церковныхъ имуществъ и даже секуляризаціи ихъ вызывалъ много толковъ въ обществѣ. Въ XVI вѣкѣ образовалось два лагеря. Во главѣ одного стоялъ въ XVI в. Іосифъ Волоцкій, который явился защитникомъ церковнаго владѣнія. Во главѣ другого—Нилъ Сорскій, Вассіанъ Косой, Максимъ Грекъ и др. Соборными постановленіями 1551, 1553 и 1584 гг., при Иванѣ IV, запрещено духовенству пріобрѣтать недвижимыя имущества. Тѣмъ не менѣе такого рода пріобрѣтенія продолжались и впослѣдствіи, и государи должны были бороться противъ этого скопленія земель въ рукахъ духовенства. Однако, до самой половины XVII столѣтія, имущества, принадлежащія духовенству, постоянно возрастали и самыя привилегіи и значеніе этого сословія усилились.

Съ учрежденіемъ патріаршества была окончательно утверждена независимость русскаго церковнаго управленія отъ византійскаго патріарха и поднято значеніе главы русской церкви. Нравственное значеніе патріаршества въ особенности возросло благодаря высоконравственной личности патріарха Гермогена, который много сдѣлалъ для устройства разстроенной Россіи и мученически окончилъ свои дни.

Со времени восшествія на престолъ Михаила Ѳедоровича патріархомъ сдѣлался его отецъ, еще гораздо раньше постригшійся въ монахи, подъ именемъ Филарета. До чего возросло въ его время значеніе патріарха можно судить потому, что указы Государя обыкновенно подписывались и патріархомъ Филаретомъ. Въ это время патріаршее управленіе составляло нѣчто весьма сложное: явилось нѣсколько приказовъ—патріаршій разрядъ, завѣдывавшій всѣми служилыми людьми въ церковномъ управленіи, при-

казъ церковныхъ дѣлъ, патріаршій дворецъ и нѣкоторые другіе. Что касается до суда, то хотя уголовный судъ въ значительной степени принадлежитъ уже свѣтскимъ учрежденіямъ, но судъ по менѣе важнымъ полицейскимъ проступкамъ и гражданскій судъ по дѣламъ, въ которыхъ участвовали лица духовнаго вѣдомства, оставался въ рукахъ духовенства, причемъ судъ этотъ былъ весьма неорганизованъ. Большею частью вѣдался этотъ судъ или въ патріаршемъ дворцѣ, или епархіальными архіереями, или монастырскими настоятелями. Вслѣдствіе этого, частныя лица съ большимъ трудомъ находили управу противъ всякаго рода злоупотребленій своимъ положеніемъ со стороны духовенства. Эта трудность найти управу и эти злоупотребленія привели ко множеству челобитныхъ, благодаря которымъ въ Уложеніе 1649 года внесено рядъ мѣръ—во 1-хъ, противъ завладѣнія тяглыми землями со стороны духовенства и во 2-хъ съ цѣлью организовать болѣе доступно для частныхъ лицъ и болѣе правильно гражданскій судъ по искамъ частныхъ лицъ на духовенство. Для этой цѣли было организовано особое учрежденіе, получившее названіе „Монастырскаго Приказа“. Въ этомъ приказѣ вѣдался во 1-хъ судъ частныхъ лицъ съ людьми духовнаго вѣдомства, во 2-хъ, кромѣ того приказъ явился установленіемъ финансовымъ и административнымъ; именно, ему подлежали распоряженія о сборахъ съ церковныхъ имуществъ, составленіе имъ описей и полицейскія распоряженія въ церковныхъ владѣніяхъ. Всѣ указанныя выше мѣры, конечно, вызывали неудовольствіе духовенства, особенно духовныхъ властей. Однако, оппозиція духовенства до половины XVII вѣка не шла очень далеко. Споры между духовной и свѣтской властью велись только о привилегіяхъ, дарованныхъ церкви государями относительно имуществъ и относительно суда, но принципіальный вопросъ о преимуществѣ духовной власти надъ свѣтской не поднимался.

Въ 1652 году на патріаршество былъ возведенъ Никонъ. Обладавшій большими знаніями въ церковной литературѣ, краснорѣчивый проповѣдникъ, энергическій, суровый до жестокости и властолюбивый, — патріархъ Никонъ, въ юношескіе годы царя Алексѣя Михайловича имѣлъ на него громадное вліяніе и занялъ положеніе, подобное положенію патріарха Филарета при Михаилѣ Ѳедоровичѣ. На многихъ государственныхъ актахъ онъ, наравнѣ съ великимъ государемъ московскимъ, подписывался титуломъ „великаго государя“ патріарха, что дѣлалось только при Филаретѣ. Во время отлучекъ государя, у него испрашивали рѣшеній

по важнѣйшимъ политическимъ дѣламъ. Съ самаго начала своего патріаршества онъ обнаружилъ рѣшимость совершенно подчинить себѣ уступчиваго царя. Онъ не допускалъ никакого вмѣшательства въ дѣла церковнаго управленія ни со стороны свѣтской власти, ни даже со стороны самого царя. Всѣ высшія назначенія, напр. архимандритовъ, настоятелей значительныхъ монастырей и архіереевъ на епископіи, которыя дѣлались прежде не иначе какъ по царскому указу, теперь дѣлались исключительно патріархомъ и другими церковными властями.

Еще будучи митрополитомъ новгородскимъ, онъ выхлопоталъ изъятіе подвѣдомственнаго ему духовенства отъ свѣтскаго суда, за исключеніемъ важныхъ уголовныхъ дѣлъ. По возведеніи въ санъ патріарха, онъ выхлопоталъ такую же привилегію относительно духовенства и духовныхъ имуществъ, находившихся въ непосредственномъ управленіи патріарха. Онъ называлъ Уложеніе царя Алексѣя Михайловича книгою бѣсовскою, противною апостольскимъ правиламъ и добивался ея уничтоженія. Когда царь возмужалъ и почувствовалъ необходимость быть самостоятельнѣе, разладъ между нимъ и заносчивымъ патріархомъ оказался непримиримымъ. Никонъ вознегодовалъ на царя и бояръ за ихъ недостаточно угодливое и внимательное къ нему отношеніе и весьма демонстративнымъ образомъ отказался отъ патріаршества. Въ возникшихъ по этому поводу рѣзкихъ и многократныхъ спорахъ съ царемъ и боярами, Никонъ заявлялъ, что власть духовная выше власти свѣтской. „Не отъ царей, писалъ онъ, начало священства пріемлется, но отъ священства на царство помазуются... Господь двумъ свѣтиламъ свѣтить повелѣлъ—солнцу и лунѣ: архіерейская власть сіяетъ днемъ, власть ея надъ душами; царская власть—въ вещахъ міра сего“.

Собравшійся въ 1666 году, по поводу этихъ церковныхъ замѣшательствъ, духовный соборъ, на которомъ присутствовали по приглашенію царя патріархи александрійскій и антіохійскій и представитель константинопольскаго патріарха Паисій Лигаридъ митрополитъ газскій, низложилъ Никона. При низложеніи патріарха Никона, среди духовенства, присутствовавшаго на соборѣ, не мало затрудненій произошло вслѣдствіе невыясненности отношій свѣтской власти къ духовной. По окончаніи собора, два митрополита, крутицкій Павелъ и рязанскій Иларіонъ, наиболѣе обвинявшіе Никона, отказались подписать опредѣленіе собора, по той причинѣ, что въ мотивахъ къ этому опредѣленію было ска-

зано слѣдующее: въ каждой землѣ признается только одинъ владычествующій государь, которому и патріархъ долженъ быть послушенъ, какъ „сущему въ вящшемъ достоинствѣ и намѣстнику Божію“ [1]). Вопросъ этотъ особенно разсматривался патріархами и духовенствомъ. Замѣшательства только тогда были устранены, когда патріархи заявили, что „царь имѣетъ преимущество въ *политическихъ* дѣлахъ, а патріархъ въ *церковныхъ*“, что было весьма сочувственно принято присутствовавшимъ духовенствомъ. Мотивировка соборнаго опредѣленія осталась, однако, прежняя.

Не смотря на низложеніе Никона, коренное его требованіе, чтобы духовенство было свободно отъ свѣтскаго суда, было уважено. Соборъ 1667 г. постановилъ между прочимъ: „да не вовлачатъ отнынѣ священниковъ и монаховъ въ мірскія судилища.... яко же запрещаютъ правила св. апостолъ и св. отецъ“. За Монастырскимъ Приказомъ остались только права по финансовому завѣдыванію церковными имуществами. Съ этими правами онъ просуществовалъ до 1677 г., когда велѣно было его закрыть.

Петръ В., предпринимая реформы, сознавалъ, что въ этихъ реформахъ ему необходимо не только съумѣть устранить столкновеніе съ церковью, но и найти по возможности въ средѣ духовенства содѣйствіе его планамъ и предначертаніямъ. Съ этою цѣлью онъ вознамѣрился преобразовать совершенно управленіе церковными дѣлами. Послѣ смерти патріарха Адріана въ 1700 г. не было назначено новаго лица на патріаршій престолъ, и вмѣсто того послѣдовало назначеніе Стефана Яворскаго въ качествѣ „блюстителя“ патріаршаго престола. Вмѣстѣ съ назначеніемъ „блюстителя“ явился и особый *приказъ*, получившій названіе Монастырскаго для завѣдыванія церковными имуществами. Онъ былъ отданъ въ управленіе Мусина-Пушкина. Новый приказъ собиралъ доходы и распоряжался ими. На содержаніе мостырей и духовенства шла только часть этихъ доходовъ, опредѣленная штатами. Прочія суммы шли на разнообразныя потребности обновляемаго государства. Во время образованія коллегій Петръ Великій привелъ въ исполненіе давно задуманную имъ мысль объ учрежденіи духовной коллегіи. 25 января 1721 г. былъ изданъ манифестъ объ учрежденіи духовной коллегіи, а 14 февраля того же года послѣдовало самое открытіе этой коллегіи, вскорѣ послѣ того названной Святѣйшимъ Правительствующимъ

[1]) *Макарій*, т. XII, стр. 755 и слѣд.

Сунодомъ. Въ регламентѣ, данномъ этой коллегіи, Петръ Великій подробно приводитъ основанія, побудившія его замѣнить власть патріарха коллегіей. Главное основаніе—это мысль, что власть патріарха является опасной для власти монархической. „Отъ единаго собственнаго правителя духовнаго можно опасаться отечеству мятежей и смущенія. Простой народъ не вѣдаетъ, яко разнствуетъ власть духовная отъ самодержавной, но, высочайшаго пастыря честью и славою удивляемый, помышляетъ, что таковый правитель есть то второй государь, самодержцу равносильный, или больше его, и что духовный чинъ есть другое и лучшее государство". Такъ привыкъ думать народъ, говоритъ регламентъ, а что же будетъ, если ко всему этому прибавятся разговоры властолюбивыхъ духовныхъ и къ сухому хворосту подложатъ огня. Если между духовною и свѣтскою властью возникнетъ рознь, то простосердечные люди будутъ смотрѣть не столько на своего самодержца, сколько на духовнаго пастыря и, полагая, что они по самомъ Богѣ поборствуютъ, отважатся на опасные бунты.

По регламенту въ составѣ коллегіи полагалось 11 членовъ, включая сюда и президента. Изъ нихъ 3 архіепископа, а остальные члены изъ архимандритовъ и протоіереевъ. Бывшій мѣстоблюститель патріаршаго престола Стефанъ Яворскій, митрополитъ рязанскій и муромскій, былъ сдѣланъ президентомъ Сунода, Ѳеофанъ Прокоповичъ, архіепископъ псковскій и Ѳеодосій Яновскій, архіепископъ новгородскій — оба были сдѣланы вице-президентами. При Святѣйшемъ Правительствующемъ Сунодѣ, также какъ и при другихъ коллегіяхъ, учреждена была система прокуратуры. Во главѣ Сунода сталъ оберъ-прокуроръ. Подъ главнымъ начальствомъ его дѣйствовали прокуроры духовныхъ приказовъ. Кромѣ того, учрежденъ былъ надъ духовными управленіями тайный надзоръ. Во главѣ его находился протоинквизиторъ (оберъ-фискалъ), какъ начальникъ провинціалъ-инквизиторовъ [1]). Дѣла, подвѣдомственныя Суноду, регламентъ раздѣлилъ на два разряда: 1) „родъ дѣлъ обще всея церкви" — дѣла касающіяся истолкованія догматовъ вѣры; 2) попеченіе о размноженіи духовныхъ школъ. Вскорѣ послѣ учрежденія Св. Сунода стали ходатайствовать о томъ, чтобы монастырскій приказъ поставить въ вѣдѣніе Сунода. Государь изъявилъ свое согласіе и, по иниціативѣ самаго Сунода,

[1]) Это учрежденіе инквизиторовъ дѣйствовало не долго и въ 1727 году было отмѣнено.

былъ учрежденъ новый монастырскій приказъ на мѣсто прежняго, въ качествѣ установленія, подвѣдомственнаго Суноду. Въ 1724 г. этотъ монастырскій приказъ преобразованъ въ *Камеръ-Контору*, члены которой были опредѣлены изъ свѣтскихъ лицъ. Св. Правительствующій Сунодъ въ качествѣ высшаго церковнаго учрежденія продолжалъ свое существованіе въ томъ же видѣ и при Екатеринѣ 1-й съ нѣкоторыми лишь измѣненіями. Именно въ 1726 г. повелѣно было раздѣлить Святѣйшій Сунодъ на два „апартамента"—одинъ для духовныхъ дѣлъ, другой—для экономическихъ. Черезъ нѣсколько времени послѣдній переименованъ въ „*Коллегію Экономіи сунодальнаго управленія*". Что касается до управленія церковными и духовно-учебными дѣлами, то оно оставалось почти безъ всякой перемѣны, но за то самыя существенныя перемѣны въ области сунодальнаго управленія касались вопросовъ о церковныхъ имуществахъ. Коллегія Экономіи въ царствованія, слѣдующія за царствованіемъ Екатерины 1-й, не разъ мѣняла свое названіе и постоянно переходила изъ вѣдѣнія Сунода въ вѣдѣніе Сената и обратно. Въ этомъ постоянномъ переходѣ управленія изъ рукъ Сената въ руки Сунода и выражалась борьба между духовнымъ вѣдомствомъ и свѣтскимъ по поводу церковныхъ имуществъ. Екатерина II-я, послѣ восшествія на престолъ, нуждаясь въ поддержкѣ духовенства, отнеслась сначала къ этому вопросу о церковныхъ имуществахъ довольно неопредѣленно, но затѣмъ очень скоро перемѣнила свою тактику. Императрица заявила о необходимости перехода управленія церковными имуществами подъ большій контроль Сената и самой государыни, а 24-го февраля 1764 г. вѣковой вопросъ былъ разрѣшенъ секуляризаціей церковныхъ имуществъ. Этимъ путемъ въ вѣдѣніе государства перешло около милліона душъ крестьянъ (910866). Съ секуляризаціей церковныхъ имуществъ положеніе Сунода, какъ духовнаго правительства, опредѣлилось окончательно. Въ 1808 году при Сунодѣ была учреждена *комиссія духовныхъ училищъ*, которая должна была завѣдывать существующими духовно-учебными заведеніями и заботиться объ открытіи новыхъ. Эта комиссія состояла при Сунодѣ не какъ подчиненное ему, а какъ равное съ нимъ учрежденіе. Въ 1817 г. Министерство Народнаго Просвѣщенія было соединено съ управленіемъ духовными дѣлами всѣхъ вѣроисповѣданій. Было учреждено Министерство Духовныхъ Дѣлъ и Народнаго Просвѣщенія. Мотивомъ этого учрежденія выставлено желаніе „дабы христіанское благочестіе было всегда основаніемъ

истиннаго просвѣщенія". Но попытка эта оказалась неудачной. Духовенство не соглашалось съ тѣмъ пониманіемъ христіанскаго благочестія, которое исповѣдывалъ тогдашій министръ народнаго просвѣщенія князь Голицынъ. Съ другой стороны народное просвѣщеніе, подъ руководствомъ такихъ лицъ какъ Руничъ и Магницкій, получило совершенно нелѣпое мистическое направленіе. Въ 1824 году министерство было преобразовано и Сунодъ сталъ дѣйствовать по прежнему учрежденію. Соединеніе дѣлъ духовныхъ съ дѣлами народнаго просвѣщенія не прошло, однако, совершенно безслѣдно для Сунода. Учрежденіе этого министерства въ значительной степени измѣнило роль оберъ-прокурора Святѣйшаго Сунода. До тѣхъ поръ оберъ-прокурору принадлежала главнымъ образомъ роль органа, контролирующаго дѣятельность Сунода. Съ образованіемъ министерства духовныхъ дѣлъ и народнаго просвѣщенія министру предоставлена болѣе дѣятельная роль— заботы и попеченіе о дѣлахъ духовныхъ. Эту дѣятельность министръ проявлялъ при посредствѣ департамента духовныхъ дѣлъ, раздѣленнаго на 4 отдѣленія, а въ особенности черезъ отдѣленіе духовныхъ дѣлъ грекороссійскаго исповѣданія. По уничтоженіи министерства духовныхъ дѣлъ, роль министра перешла къ оберъ-прокурору. Новыя преобразованія, въ смыслѣ еще большаго развитія свѣтскихъ должностей при Сунодѣ и значенія оберъ-прокурора, послѣдовали въ 30-хъ годахъ, во время оберъ-прокурорства Нечаева (съ 1833—36 г.) и въ особенности графа Протасова (съ 1836 г.). Въ это время былъ учрежденъ особый *контроль* по приходу и расходу суммъ, *хозяйственный комитетъ* для завѣдыванія хозяйственными дѣлами Сунода, а впослѣдствіи и хозяйственными дѣлами духовно-учебныхъ заведеній и особая личная *канцелярія при оберъ-прокурорѣ*. Комиссія духовныхъ училищъ была преобразована въ *духовно-учебное управленіе* и изъ учрежденія независимаго обратилась въ учрежденіе подчиненное Суноду и въ особенности оберъ-прокурору. Съ тѣхъ поръ Сунодъ не подвергался существеннымъ преобразованіямъ. Только духовно-учебное управленіе въ 1867 году, во время реформы духовноучебныхъ заведеній также подверглось реформѣ. Главная сущность этого преобразованія состояла въ томъ, что хозяйственныя дѣла духовно-учебныхъ заведеній, которыя прежде, вмѣстѣ съ дѣлами учебными, завѣдывались духовно-учебнымъ управленіемъ, были переданы въ хозяйственный комитетъ. Самое названіе этого управленія было измѣнено. Съ тѣхъ поръ оно называется *духовно-учебнымъ комитетомъ*.

Современная организація Святѣйшаго Сунода.

Святѣйшій Правительствующій Сунодъ есть учрежденіе, имѣющее источникомъ своей власти верховную власть государства. Въ ст. 43 основныхъ законовъ говорится: въ управленіи церковномъ самодержавная власть дѣйствуетъ посредствомъ Святѣйшаго Сунода, *ею учрежденнаю.*

Компетенція Св. Сунода. Св. Суноду принадлежатъ высшія дѣла церковнаго управленія. Слово управленіе въ ст. 43 основн. законовъ надо понимать не въ обычномъ, а въ весьма широкомъ смыслѣ, такъ какъ Св. Суноду съ самаго начала его учрежденія предоставлено было и значеніе учрежденія законосовѣщательнаго (по вопросамъ церковнаго управленія, а не относительно догматической части православнаго вѣроученія) и значеніе высшаго церковнаго суда.

Въ церковномъ управленіи Св. Сунодъ дѣйствуетъ черезъ епархіальныхъ архіереевъ и другія мѣстныя церковныя власти, но есть учрежденія, изъятыя изъ вѣдѣнія мѣстныхъ епархіальныхъ властей и подчиненные непосредственно Суноду. Сюда относятся четыре лавры — Александроневская въ С.-Петербургѣ, Троицко-Сергіевская въ Сергіевскомъ посадѣ, Кіево-Печерская въ Кіевѣ и Почаевская въ Волынской губерніи и ставропигіальный Соловецкій монастырь на Бѣломъ морѣ.

Всѣ опредѣленія Св. Сунода издаются по указу Его Императорскаго Величества.

Личный составъ. Въ теченіе почти двухъ столѣтій существованія Св. Сунода его личный составъ нерѣдко мѣнялся. Бывали времена, когда въ его составѣ было не болѣе четырехъ членовъ. По дѣйствующему въ настоящее время штату 9-го Іюля 1819 г., онъ состоитъ изъ семи лицъ, изъ которыхъ одно, митрополитъ новгородскій и петербургскій, называется первоприсутствующимъ, хотя при рѣшеніи дѣлъ не имѣетъ особыхъ преимуществъ передъ другими. Остальныя лица являются или *членами* или *присутствующими.* Званіе члена дается обыкновенно въ видѣ награды и не влечетъ за собою непремѣнной обязанности постоянно жить въ Петербургѣ и засѣдать въ Сунодѣ. Они присутствуютъ въ томъ случаѣ, если находятся въ Петербургѣ по дѣламъ, или если они вызваны въ Петербургъ для засѣданій. Такъ, извѣстный дѣятель по возсоединенію уніатовъ, архіепископъ литовскій Іосифъ Сѣмашко, еще въ 1847 году получилъ званіе члена Св. Сунода, но только въ 1859 г. былъ вызванъ въ Петербургъ для засѣданій въ Сунодѣ.—

Присутствующіе вызываются Высочайшими повелѣніями для временнаго присутствія въ Св. Сунодѣ, безъ указанія срока, впредь до объявленія Высочайшей воли объ обратномъ возвращеніи въ ихъ епархіи. Въ прежнее время въ составѣ Св. Сунода были архимандриты и протоіереи. Архимандриты уже давно не приглашаются. Въ царствованіе Императора Александра III и въ настоящее царствованіе въ составъ Сунода не приглашался никто изъ бѣлаго духовенства. Послѣдними представителями бѣлаго духовенства были при Александрѣ II оберъ-священникъ арміи и флота Кутневичъ и придворный священникъ Бажановъ.

При Св. Сунодѣ состоитъ *оберъ-прокуроръ* и его товарищъ. Оберъ-прокуроръ является охранителемъ законности и интересовъ государства. Онъ является представителемъ духовнаго вѣдомства въ государственномъ совѣтѣ и комитетѣ министровъ. Ему принадлежитъ назначеніе по духовному вѣдомству на всѣ должности до V-го класса включительно. Ему принадлежитъ главное начальство надъ чинами канцелярій и другими свѣтскаго званія чиновниками, служащими при Св. Сунодѣ. Такъ какъ обыкновенно оберъ-прокуроръ Сунода имѣетъ большое значеніе у государя и самыя перемѣны въ составѣ членовъ и присутствующихъ въ Сунодѣ происходятъ въ значительной степени подъ его вліяніемъ, то оберъ-прокуроръ имѣетъ большое вліяніе на всѣ отрасли духовнаго управленія. По истеченіи каждаго года оберъ-прокуроромъ Сунода составляется подробный отчетъ о дѣятельности духовнаго вѣдомства, который подносится Государю.

При Сунодѣ существуетъ весьма обширная *сунодская канцелярія*, раздѣленная на шесть отдѣленій, и *особая канцелярія при оберъ-прокурорѣ*.

Другія учрежденія, состоящія при С. Сунодѣ:

Для завѣдыванія учебными заведеніями при Сунодѣ, въ качествѣ подчиненнаго ему учрежденія, существуетъ *духовно-учебный комитетъ*. Комитетъ состоитъ, подъ предсѣдательствомъ духовнаго лица, изъ девяти членовъ духовныхъ и свѣтскихъ, соединяющихъ съ высшимъ образованіемъ педагогическую и административную опытность. Предсѣдатель и члены комитета назначаются на должности Св. Сунодомъ, изъ духовныхъ лицъ по собственному усмотрѣнію, а изъ свѣтскихъ по предложеніямъ оберъ-прокурора. Изъ этихъ членовъ три посылаются на ревизію духовно-учебныхъ заведеній разныхъ епархій и въ занятіяхъ комитета принимаютъ участіе только въ свободное отъ ревизіи время.

Для *завѣдыванія церковно-приходскими школами* существуетъ по закону 19 Января 1885 г. особый *совѣтъ*, подъ предсѣдательствомъ одного изъ засѣдающихъ въ Сунодѣ архіереевъ.

Хозяйственное управленіе завѣдуетъ хозяйственными дѣлами не только Св. Сунода, но вообще духовнаго вѣдомства,—духовными капиталами и другими имуществами. Этому управленію подчинены и духовно-учебныя заведенія во всемъ, что касается хозяйственной стороны ихъ жизни. Кромѣ того, завѣдыванію этого управленія подлежатъ сунодальныя типографіи петербургская и московская съ книжными лавками, а также всѣ принадлежащіе Св. Суноду дома и подворья. Это управленіе состоитъ изъ директора и другихъ чиновниковъ.

Святѣйшій Сунодъ подлежитъ наблюденію государственнаго контроля только относительно тѣхъ суммъ, которыя ему отпускаются изъ государственнаго казначейства. Что касается до другихъ, спеціальныхъ суммъ духовнаго вѣдомства—свѣчного сбора, пожертвованій и тому подобныхъ, то, для наблюденія за ихъ поступленіемъ и расходованіемъ, при Св. Сунодѣ существуетъ свой собственный *контроль*, состоящій изъ управляющаго, его товарища и контролеровъ.

Для обсужденія правовыхъ вопросовъ и веденія судебныхъ дѣлъ духовнаго вѣдомства состоитъ *юрисконсультъ* съ помощниками.

Святѣйшему Суноду подчинены два мѣстныхъ учрежденія подъ именемъ *конторъ* Св. Сунода. *Московская сунодальная контора* состоитъ изъ первоприсутствующаго—митрополита московскаго, двухъ архіереевъ—настоятелей московскихъ ставропигіальныхъ монастырей и протопресвитера московскаго Успенскаго собора. При ней состоитъ прокуроръ конторы, подчиненный оберъ-прокурору Св. Сунода. Дѣятельность той конторы не велика; она, главнымъ образомъ, состоитъ въ завѣдываніи Успенскимъ соборомъ и ставропигіальными монастырями—Донскимъ, Симоновымъ и другими.

Гораздо болѣе важное значеніе имѣетъ *Грузино-Имеретинская Контора*. Она есть средняя инстанція по всѣмъ дѣламъ церковнаго управленія между подчиненными ей епархіями Грузіи, Имеретіи, Мингреліи и Гуріи и Св. Сунодомъ. Мѣстопребываніе ея въ Тифлисѣ. Она состоитъ, подъ предсѣдательствомъ экзарха Грузіи, изъ трехъ архимандритовъ и одного протоіерея. При ней состоитъ прокуроръ конторы, подобно прокурору московской конторы, подчиненный оберъ-прокурору Св. Сунода.

МѢСТНЫЯ УЧРЕЖДЕНІЯ.

Историческій очеркъ мѣстныхъ установленій въ Россіи.

Литература. **Андреевскій,** О намѣстникахъ, воеводахъ и губернаторахъ. СПБ. 1864 г. **Градовскій,** Исторія мѣстнаго управленія Россіи XVII в. СПБ. 1868. **Его же,** Начала русскаго государственнаго права. Т. III. СПБ. 1883. **Романовичъ-Славатинскій,** Историческій очеркъ губернскаго управленія. Кіевъ, 1859. **Лохвицкій,** Губернія, ея земскія и правительственныя учрежденія. СПБ. 1864. **И. Дитятинъ,** Города въ Россіи. СПБ. 1875—77. **Его же,** Статьи по исторіи русскаго права. СПБ. 1896.

Въ историческомъ развитіи русскихъ мѣстныхъ учрежденій можно намѣтить два большіе періода: періодъ до 1775 г. (Учрежденіе губерній 7-го ноября 1775 г.) и періодъ съ 1775 г. Въ первомъ идетъ постепенное возрастаніе централизаціи; второй, наоборотъ, характеризуется проведеніемъ идей децентрализаціи и участіемъ мѣстнаго населенія въ общихъ дѣлахъ.

Со времени объединенія московскаго государства развивается весьма сильная не только политическая, но и административная централизація. Послѣ паденія удѣльныхъ княжествъ мѣстная жизнь сосредоточивается въ безсословныхъ волостяхъ, управляемыхъ и судимыхъ намѣстниками и волостелями, при участіи старостъ и добрыхъ людей. Въ половинѣ XVI в. даже была сдѣлана попытка развить мѣстное самоуправленіе, отозвавъ намѣстниковъ и волостелей и поручивъ управленіе лицамъ, выбраннымъ отъ самаго населенія — старостамъ, сотскимъ, земскимъ судьямъ. Тоже было испробовано и въ дѣлѣ уголовнаго правосудія, которое было поручено выборнымъ губнымъ старостамъ.

Какъ ни серьезны были основанія, вызвавшія подобную перемѣну, какъ ни прочны были мѣстные союзы, однако нельзя было не видѣть, что они не могутъ образовать мѣстнаго самоуправленія въ большихъ размѣрахъ, потому что единицы были слишкомъ малы. Жизнь все направлялась въ другую колею. Дробленіе административныхъ единицъ входило въ расчетъ тогдашняго московскаго правительства, оно являлось орудіемъ централизаціи. Еще раньше попытокъ вести на широкихъ основаніяхъ самоуправленіе началось раздробленіе волости. Изъ ея состава выдѣляются служилые люди, духовенство, крестьяне помѣщиковъ и вотчинниковъ, крестьяне дворцовые, монастырскіе

и т. д. Посады отдѣляются отъ уѣздовъ. Всѣ эти разряды лицъ получаютъ свое особенное управленіе и судъ и свой объединяющій центръ, но не въ мѣстности, а въ Москвѣ, въ различныхъ московскихъ приказахъ. Внѣ Москвы остаются разрозненныя сословія. Въ мѣстности существуютъ различныя должностныя лица—воеводы, губные старосты, сыщики, кое гдѣ земскіе судьи, вѣрные головы и т. д.; но это были только исполнительные агенты, дѣйствовавшіе во всѣхъ, сколько нибудь важныхъ, случаяхъ по предписаніямъ изъ Москвы, агенты, которые большею частью не имѣли никакой прочной связи съ тѣмъ населеніемъ, среди котораго они дѣйствовали, присылаемые изъ Москвы и часто туда-же отзываемые. Возьмемъ для примѣра судъ. Прежде весь уголовный судъ творился въ мѣстныхъ волостяхъ, теперь мѣстныя власти—воеводы, губные старосты, сыщики и др. лица производятъ только „сыскъ“, а самый судъ происходитъ въ Москвѣ, куда большею частью отправляются и сами колодники. Тоже самое можно сказать и относительно гражданскаго суда. Отсюда—масса неурядицъ и злоупотребленій и знаменитая московская волокита, зависящая отъ отсутствія самостоятельныхъ мѣстныхъ учрежденій, отъ затруднительности сношеній съ столицей, отъ накопленія въ ней массы дѣлъ и отъ лихоимства чиновниковъ, которые пользовались этими благопріятными обстоятельствами. Административныя подраздѣленія московскаго государства при такомъ отсутствіи мѣстной самостоятельной жизни не представляли собою органически образовавшихся, самостоятельно живущихъ частей. Главнымъ административнымъ подраздѣленіемъ былъ городъ съ округомъ, который чаще всего назывался уѣздомъ. Первоначально эти уѣзды совпадали съ нѣкоторыми присоединенными къ Москвѣ княжествами и землями, напр. уѣзды: Двинской, Новгородскій, Суздальскій и т. д. Съ теченіемъ времени дробленіе пошло дальше: воевода XVII в. былъ главный московскій исполнительный агентъ въ военномъ дѣлѣ и взиманіи налоговъ, и округи, въ которыхъ онъ дѣйствовалъ, состояли изъ городовъ, приписанныхъ къ одному центральному городу для цѣлей военныхъ и фискальныхъ [1]). Эти округи или уѣзды были вообще не очень значительны, за исключеніемъ окраинъ, которыя были или очень пустынны, или-же были сформированы въ болѣе обширные округи потому, что требовали большаго сосредоточенія военныхъ силъ и подчиненія низшихъ воеводъ не непосредственно

[1]) *Андреевскій*, курсъ, стр. 349.

Москвѣ, а высшимъ воеводамъ. Такъ, Великій Новгородъ, царства Казанское, Астраханское, Сибирское составляли воеводства, которыхъ начальники сами имѣли власть, равную власти московскихъ приказовъ, и имѣли себѣ подчиненныхъ воеводъ по другимъ городамъ. Въ одномъ актѣ временъ междуцарствія упоминается о 113 округахъ и, кромѣ того, земли Вятская, Пермская и Сибирская съ ихъ городами, а также земли безъ городовъ—Лопь, Самоѣдь, Пустозеро и Бѣлозеро [1]).

Съ такимъ состояніемъ мѣстнаго управленія мы вступаемъ и въ XVIII в. Петръ Великій чувствовалъ необходимость созданія болѣе правильныхъ и самостоятельныхъ мѣстныхъ органовъ, но, положивъ всю свою энергію на водвореніе западно-европейскаго просвѣщенія и на развитіе политическаго могущества Россіи, онъ не развилъ системы мѣстныхъ учрежденій и централизація при немъ не только не уменьшилась, но еще и увеличилась.

Петръ Великій положилъ начало правильному административному дѣленію Россійской Имперіи. Еще въ 1699 г. было создано имъ нѣсколько административныхъ провинцій путемъ приписки нѣкоторыхъ мѣстностей къ опредѣленнымъ городамъ (Новгороду, Пскову, Астрахани) для торговыхъ цѣлей. Это были скорѣе торговые округа. Въ 1708 г. было образовано 8 большихъ губерній. Это раздѣленіе было сдѣлано съ военными цѣлями. Содержаніе полковъ было расписано по губерніямъ. Сборы изъ губерній направлялись не въ столицу, а прямо въ полки, черезъ особыхъ отъ губерній комиссаровъ. Мало-по-малу количество губерній увеличивается. Въ 1719 г. Петръ В. производитъ новое административное дѣленіе. Россійская Имперія дѣлится имъ на 11 губерній, которыя въ свою очередь подраздѣляются на 40 провинцій. Губерніями управляютъ губернаторы, а провинціями воеводы. Въ этомъ раздѣленіи хотя и преобладала цѣль военная, но все таки губернія и провинція сдѣлались дѣленіемъ „общимъ“ административнымъ [2]).

Это раздѣленіе и было основнымъ до самыхъ реформъ Екатерины II. Внутри этихъ административныхъ раздѣленій Петромъ В. были установлены различныя учрежденія, какъ единоличныя, такъ и коллегіальныя: губернаторы, воеводы, коменданты, ландратскія коллегіи, нижніе и верхніе суды, ландрихтеры, городовые судьи

---

[1]) *Лохвицкій*, Губернія, изданіе 2-е, стр. 33.

[2]) *Лохвицкій*, стр. 47.

и т. д. При всѣхъ этихъ учрежденіяхъ существовалъ надзоръ тайный и явный—фискалы и прокуроры. Но всѣ эти учрежденія вводятся безъ системы, существуютъ не долго и часто отмѣняются. Такъ ландратскія коллегіи, въ числѣ 8—12 человѣкъ, по выбору отъ дворянства и подъ предсѣдательствомъ губернаторовъ, существовали очень короткое время. Верхніе и нижніе суды существовали не вездѣ. Эти учрежденія и лица находились въ такомъ же несамостоятельномъ положеніи относительно высшихъ центральныхъ учрежденій—коллегій и Сената, какъ и прежнія мѣстныя власти московскаго періода. Сношенія центральныхъ учрежденій съ губернаторами совершались главнымъ образомъ при посредствѣ особыхъ комиссаровъ. Для каждой губерніи существовало при Сенатѣ 2 комиссара, которые отправляли въ губерніи всѣ сенатскіе указы, наблюдали за ихъ исполненіемъ, наблюдали за поступленіемъ доходовъ изъ губерніи и часто отвѣчали за недоборы въ доходахъ. При Екатеринѣ I и Петрѣ II всѣ эти мѣста и лица уничтожены и вся административная, судебная и финансовая часть предоставлена губернаторамъ и воеводамъ. Изъ учрежденій, которыя дѣйствовали болѣе постоянно, необходимо упомянуть о городовыхъ магистратахъ, какъ сословныхъ судахъ для посадскаго населенія, дѣйствовавшихъ, впрочемъ, подъ сильнымъ вліяніемъ Главнаго Магистрата въ Петербургѣ и Сената.

Характеръ мѣстнаго управленія до Екатерины II таковъ: всѣ дѣла ведутся въ центральныхъ коллегіяхъ и Сенатѣ; въ мѣстности находятся разрозненныя учрежденія и лица, дѣйствующія какъ исполнительные агенты центральнаго правительства и не имѣющія самостоятельной власти. При общей неурядицѣ и отсутствіи правильной организаціи, въ провинціи царствуютъ хаотическій безпорядокъ и произволъ административныхъ властей.

Екатерина II провела планъ реформъ на началахъ административной децентрализаціи и привлеченія мѣстнаго общества, преимущественно дворянства и купечества, на службу въ мѣстныхъ учрежденіяхъ. Организація мѣстныхъ установленій вырабатывалась долго и составлена по плану хорошо обдуманному. Мысль Екатерины была такая: a) уничтожить центральныя коллегіи и открыть соотвѣтствующія коллегіи въ каждой губерніи; b) подчинить эти коллегіи непосредственно Сенату и Императрицѣ; c) привлечь на мѣстную службу въ коллегіяхъ и единоличныхъ учрежденіяхъ мѣстное общество; d) отдѣлить судъ отъ

администраціи и самую администрацію разбить на нѣсколько вѣдомствъ. Планъ этотъ проведенъ въ слѣдующихъ узаконеніяхъ:

1) *Учрежденіе губерній*, вышедшее въ двухъ частяхъ: часть 1-я въ 1775 г., вторая—въ 1780 г. Первая часть главная; здѣсь содержатся всѣ губернскія и уѣздныя учрежденія. Во второй части опредѣляются формальныя внѣшнія отношенія мѣстныхъ властей и изложено положеніе нѣкоторыхъ спеціальныхъ судебныхъ установленій.

2) *Уставъ благочинія*, 1782 г., опредѣляющій устройство и дѣятельность полиціи.

3) *Жалованныя грамоты* дворянству и городамъ; и та, и другая изданы въ 1785 г., 21-го апрѣля.

Въ манифестѣ, предшествовавшемъ учрежденію о губерніяхъ, 7 ноября 1775 г., Екатерина II объясняетъ мотивы этого законодательнаго памятника. Она говоритъ, что еще въ 1766 году было приступлено къ созыву департаментовъ со всей имперіи для составленія проекта уложенія. Эта работа была въ 1768 г. прервана объявленіемъ войны со стороны Турціи. Теперь она снова приступаетъ къ внутреннимъ законодательнымъ работамъ: „Входя вновь во всѣ подробности внутренняго управленія въ Имперіи, нашли мы, во 1-хъ, что, по великой обширности нѣкоторыхъ губерній, округи недостаточно снабжены какъ правительствами, такъ и надобными для управленія людьми, что въ одномъ и томъ-же мѣстѣ, гдѣ вѣдомо правленіе губерніи и казенные доходы и счеты, обще съ благочиніемъ и полиціей, и сверхъ того еще уголовные и гражданскіе суды отправляются и таковымъ же неудобствамъ тѣхъ же губерній не менѣе подвержены, ибо въ одной воеводской канцеляріи совокуплены находятся дѣла всякаго рода и званія“.

Принятое учрежденіемъ 1775 г. административное раздѣленіе есть губернія и уѣздъ (или округъ). Это есть административный округъ, не имѣющій никакого историческаго основанія. Въ каждой губерніи полагалось отъ 300 до 400 тысячъ душъ; въ уѣздѣ—отъ 20 до 30 т. Каждая губернія поручена главнокомандующему, который впослѣдствіи сталъ называться *намѣстникомъ* или генералъ-губернаторомъ. Ему принадлежитъ прежде всего высшее право надзора за дѣятельностью учрежденій въ губерніи и уѣздахъ, но онъ не ведетъ непосредственно ни суда, ни управленія. И то, и другое, за нѣкоторыми исключеніями, предоставлено постояннымъ учрежденіямъ, и главнокомандующій можетъ дѣйствовать не иначе, какъ чрезъ нихъ.

Ст. 81 учр. о губ. говоритъ: „Должность главнокомандующаго есть слѣдующая: строгое и точное взысканіе чинить со всѣхъ ему подчиненныхъ мѣстъ и людей, въ той губерніи находящихся, но безъ суда да не накажетъ никого; преступниковъ законовъ и должностей да отошлетъ куда по узаконеніямъ слѣдуетъ для суда“... „Ибо“, говоритъ ст. 82 учрежденія:

„Главнокомандующій не есть судья, но оберегатель Императорской властью изданныхъ узаконеній, ходатай за пользу общую и государства, заступникъ угнетенныхъ и побудитель безгласныхъ дѣлъ: по его должности главнокомандующаго долженъ онъ показать въ поступкахъ своихъ доброхотство, любовь и соболѣзнованіе къ народу“. На его обязанность возлагаются заботы о благосостояніи губерніи, о сохраненіи добрыхъ нравовъ; такъ, онъ долженъ обуздывать мотовство, безпутство, жестокость etc.

Для охраненія правосудія, главнокомандующему предоставлено право пріостанавливать рѣшенія судебныхъ мѣстъ и доносить Сенату, а о дѣлахъ, нетерпящихъ отлагательства, и самой Императрицѣ. Это особенно ставится ему въ обязанность въ дѣлахъ уголовныхъ, въ присужденіи къ отнятію у кого жизни или чести. По такимъ дѣламъ даже исполненіе не должно вовсе быть безъ доклада главнокомандующему. И такъ государевы намѣстники суть представители и защитники въ губерніи общихъ интересовъ государства. Они имѣютъ возможность всюду вмѣшиваться, все направлять, принимать свои мѣры даже въ противность распоряженіямъ центральнаго правительства, останавливать судебныя рѣшенія. Всѣ правительственныя губернскія мѣста подчинены или надзору или прямому начальству намѣстника.

Учрежденія: ближайшее отношеніе къ намѣстнику имѣло *губернское правленіе*. Оно состояло, подъ предсѣдательствомъ главнокомандующаго, изъ гражданскаго губернатора, или такъ называемаго правителя и двухъ совѣтниковъ. По составу своему это учрежденіе,—повидимому, коллегіальное, но въ дѣйствительности было бюрократическимъ. Совѣтники назначались въ правленіе съ голосомъ совѣщательнымъ: слѣдовательно, дѣла рѣшались не по большинству голосовъ, а единолично, намѣстникомъ. Если совѣтники не соглашались съ такимъ рѣшеніемъ, то могли занести свое мнѣніе въ протоколъ и представить о томъ Сенату; но намѣстническое рѣшеніе не останавливалось чрезъ это въ исполненіи. По существу, власть намѣстника замѣняла губернское правленіе. Между тѣмъ въ законодательствѣ это учрежденіе поставлено

выше всѣхъ другихъ установленій губернскихъ; оно управляетъ губерніей, какъ гласитъ законъ—„во имя Императорскаго Величества“. Ему предоставлены широкія права; обнародованіе законовъ, наблюденіе за ихъ исполненіемъ всѣми мѣстами, право прекращать всякія нарушенія законнаго порядка, побуждать суды къ скорѣйшему рѣшенію дѣлъ и проч. Наконецъ, вмѣстѣ съ губернаторомъ оно поставлено во главѣ мѣстной полиціи; на немъ лежатъ заботы о благоустройствѣ и благочиніи.

Екатерина II въ реформѣ мѣстнаго управленія руководствовалась идеей децентрализаціи; она задумала перенести всѣ „высшія начальства“ изъ центра въ мѣстность, съ тѣмъ, чтобы они дѣйствовали подъ надзоромъ Сената. Коллегіи, по мѣрѣ открытія губерній, закрываются и переносятся въ мѣстность подъ именемъ палатъ. Такъ, въ учрежденіи губерній *казенная палата* опредѣляется какъ департаментъ—Камеръ и Ревизіонъ-коллегій, такъ какъ она замѣнила собою, главнымъ образомъ, Камеръ-коллегію и Ревизіонъ-коллегію. Кромѣ того здѣсь сосредоточены дѣла Бергъ-коллегіи. Казенная палата была учрежденіемъ, вѣдавшимъ почти всѣ вопросы государственнаго хозяйства въ мѣстности,—именно: она завѣдывала всѣми государственными доходами: сборомъ прямыхъ налоговъ, дѣлами о налогахъ косвенныхъ, преимущественно питейнымъ сборомъ, управленіемъ государственными имуществами и т. п. Весь составъ ея назначался отъ короны и состоялъ подъ предсѣдательствомъ вице-губернатора.

Приказъ общественнаго призрѣнія состоялъ изъ 6 засѣдателей по 2 отъ каждаго изъ 3-хъ сословій, подъ предсѣдательствомъ губернатора.

Судебныя учрежденія устроены Екатериной въ трехъ инстанціяхъ. Высшими инстанціями являлись *палата уголовнаго* и *палата гражданскаго суда*,—первая какъ департаментъ юстицъ и вотчинной коллегіи. Весь составъ высшихъ инстанцій отъ короны.—Къ среднимъ инстанціямъ принадлежитъ—„*верхній земскій судъ*“ (для дворянъ), „*губернскій магистратъ*“ (для купцовъ и мѣщанъ) и „*верхняя расправа*“ (для казенныхъ крестьянъ). Предсѣдатель и его товарищъ во всѣхъ этихъ среднихъ инстанціяхъ назначались отъ короны, остальные засѣдатели были выборные.—Низшими инстанціями являлись „*уѣздный судъ*“ (для дворянъ), „*городовой магистратъ*“ (для горожанъ), „*нижняя расправа*“. Въ первыхъ двухъ весь составъ выборный; въ послѣдней—предсѣдатель (т. н. расправный судья) назначается губернскимъ правленіемъ, а за-

сѣдатели по выбору. Среднія судебныя инстанціи, а также нижняя расправа не совпадаютъ съ уѣзднымъ дѣленіемъ, а учреждаются на опредѣленное число душъ, по усмотрѣнію намѣстника. Только округъ „уѣзднаго суда“ совпадаетъ съ уѣздомъ. При уѣздномъ судѣ находится *дворянская опека*, а при городскомъ магистратѣ *сиротскій судъ*. Былъ установленъ еще *совѣстный судъ*, состоящій подъ предсѣдательствомъ особаго лица, назначаемаго генералъ-губернаторомъ, и изъ шести засѣдателей по 2 отъ каждаго изъ 3-хъ сословій. Этотъ совѣстный судъ походитъ на англійскій канцлерскій судъ; дѣла въ немъ рѣшаются по совѣсти, въ томъ случаѣ, гдѣ законъ не ясенъ или вовсе нѣтъ его. Онъ долженъ былъ охранять свободу отдѣльныхъ лицъ. Учрежденіе это не получило никакого дальнѣйшаго развитія, и въ 50-хъ годахъ было окончательно закрыто.

Городскіе обыватели пріобрѣли право завѣдывать своимъ общественнымъ хозяйствомъ и отчасти городскимъ благоустройствомъ. Для этой цѣли организованы крайне сложныя учрежденія. Къ общественнымъ установленіямъ (городскимъ) относились: *собраніе городскаго общества*; оно собирается въ 3 года одинъ разъ, избираетъ такъ называемую общую думу и имѣетъ право совѣщаться о своихъ пользахъ и нуждахъ; 2) *общая дума* представляетъ городское общество, но собирается также въ три года разъ, а потому для постояннаго завѣдыванія городскими дѣлами ею избирается 3) *шестиласная дума*—постоянное учрежденіе. Та и другая находятся подъ предсѣдательствомъ городскаго головы; какъ главнаго администратора города.

Въ большихъ городахъ, кромѣ того, какъ мы видѣли, учреждены магистраты, какъ установленія судебныя. Рядомъ съ городскими общественными установленіями административнаго характера думами, торговыми депутаціями и проч. были установлены: въ малыхъ городахъ—*городничіе*, въ среднихъ—*коменданты*, въ большихъ—*полиціймейстеры*.

Наибольшую долю участія въ дѣлѣ управленія и суда получило дворянство. Дворянство не только получило свои особыя сословныя учрежденія (дворянскія собранія, предводителей, дворянскія опеки и тому подобныя), но въ его руки была отдана вся уѣздная полиція. *Нижній земскій судъ*, уѣздное полицейское учрежденіе, состоялъ изъ предсѣдателя, который носилъ названіе земскаго капитана или исправника, и 10 засѣдателей. И предсѣдатель, и засѣдатели земскаго суда избирались дворянами на

3 года. Выборы утверждались губернаторомъ, если за выборными не водилось явнаго порока.

Учрежденіе губерній имѣло въ виду организовать мѣстное управленіе на началахъ децентрализаціи и самоуправленія. Но если такова была цѣль учрежденія, то нельзя не сказать, что средства для достиженія этой цѣли привели въ результатѣ къ единоличному управленію, вначалѣ государевыхъ намѣстниковъ, потомъ генералъ-губернаторовъ. Элементъ чисто правительственный въ учр. губерній получилъ подавляющее значеніе. Не было ни одной отрасли управленія, гдѣ бы надъ сословно-общественною властью не была поставлена всесильная правительственная власть. Въ этомъ отношеніи судъ не составлялъ исключенія. Мы видѣли, что всѣ 3 сословія, дворянство, городскіе обыватели и крестьяне, имѣли двѣ инстанціи собственно своего суда. Но надъ всѣми сословными судами учреждена коронная инстанція—палаты суда гражданскаго и уголовнаго. Впослѣдствіи онѣ сдѣлались выборными, но по учрежд. губ. онѣ суть департаменты юстицъ и вотчинной коллегіи, слѣдовательно, государственныя учрежденія, замѣщаемыя, какъ таковыя, правительствомъ. Наиболѣе рѣзко выразился этотъ перевѣсъ правительственнаго начала въ губернскомъ управленіи надъ выборнымъ—въ должности государевыхъ намѣстниковъ или генералъ-губернаторовъ. Въ ихъ рукахъ сосредоточивается не только высшій надзоръ, но и права дѣйствительнаго управленія. При такомъ положеніи дѣла выборныя должности не могли имѣть большаго значенія. Мѣстное богатое дворянство, вся просвѣщенная часть его, эмигрировало въ столицу, состояло на государственной службѣ при дворѣ, въ войскѣ. Служба по выборамъ не имѣла ничего привлекательнаго для человѣка сколько нибудь выдававшагося по своему общественному положенію. На мѣстахъ остались, по свидѣтельству современниковъ, люди елеграмотные, бѣдные и мало понимающіе значеніе тѣхъ должностей, къ которымъ они призывались.

Учрежденія Екатерины были осуществлены не вполнѣ въ томъ видѣ, въ какомъ предполагались Императрицей. Первоначально открыто было 40 губерній. Это количество съ теченіемъ времени увеличилось, какъ вслѣдствіе присоединенія новыхъ земель, на югѣ и западѣ, губерній Таврической, Волынской, Подольской, Виленской, Брянлавской и др., такъ и вслѣдствіе раздѣленія имѣвшихся губерній на новыя, и къ концу царствованія Екатерины оказалось 51 губернія. По первоначальному плану Импе-

ратрицы предполагалось во главѣ каждой губерніи поставить государева намѣстника или генералъ-губернатора, какъ высшаго начальника, пользующагося довѣріемъ Императрицы, и при немъ губернатора, какъ предсѣдателя губернскаго правленія. Однако, не во всѣхъ губерніяхъ были учреждены намѣстничества. На 40 губерній приходилось только 18 намѣстничествъ, изъ которыхъ большая часть состояла изъ двухъ губерній. Потемкину даны были 4 губерніи: Новороссійская, Саратовская, Азовская и Астраханская. Московская и Рижская составляли каждая отдѣльное генералъ-губернаторство. Наконецъ, Ревельская вовсе осталась безъ генералъ-губернатора; генералъ губернаторомъ ея считалась сама Екатерина II.

Переходя къ царствованію Павла I, мы прежде всего замѣчаемъ отсутствіе всякой системы въ законодательной дѣятельности его по отношенію какъ къ центральнымъ, такъ и мѣстнымъ учрежденіямъ. Прежде всего послѣдовала отмѣна существенныхъ пунктовъ жалованной грамоты дворянамъ. Затѣмъ, Павелъ задумалъ отмѣнить въ городахъ городовое положеніе Екатерины, но успѣлъ сдѣлать это только относительно Петербурга и Москвы, гдѣ введено было имъ новое устройство, въ большой степени зависимое отъ генералъ-губернатора и другихъ правительственныхъ учрежденій. Павелъ I-й сократилъ число городовъ по всей Россіи. Екатерина, какъ извѣстно, старалась увеличить ихъ число и открывала ихъ нерѣдко тамъ, гдѣ не имѣлось ровно никакихъ условій для развитія даже самыхъ незначительныхъ городовъ. Павелъ сократилъ ихъ число и такимъ образомъ образовалъ такъ называемые заштатные города, довольно курьезный терминъ, характеризующій административное происхожденіе нашихъ городовъ. Въ этихъ городахъ, оставленныхъ за штатомъ, удержаны городовые магистраты или ратуши. Губернскіе магистраты въ губернскихъ городахъ передѣланы въ ратгаузы, которые отличались отъ магистратовъ тѣмъ, что были поставлены въ большую зависимость отъ правительства. Уничтожая учрежденія, основанныя Екатериной II, Павелъ возстановилъ между прочимъ и особое устройство остзейскихъ губерній и особое устройство губерній малороссійскихъ. Какъ извѣстно, Екатерина II старалась преобразовать Лифляндію и Курляндію на общихъ началахъ; все это новое устройство было отмѣнено при Павлѣ, и возстановлено старое нѣмецкое устройство. Тоже нужно сказать и относительно малороссійскихъ губерній. Прежде Малороссія подчинена была осо-

бымъ коллегіямъ. Съ учр. губ. Румянцевъ назначенъ былъ Императрицей генералъ-губернаторомъ Кіевской и Малороссійской губерній. Малороссійскую губернію составляли Черниговская, Новгородсѣверская и Полтавская губ., — нынѣшнихъ двѣ губерніи: Черниговская и Полтавская. Павелъ отмѣнилъ генералъ-губернаторство и возстановилъ прежнюю малороссійскую коллегію. Но, однако, не всѣ реформы, сдѣланныя Павломъ I, имѣли такой неудачный характеръ. Имъ были уничтожены—„среднія судебныя инстанціи", что и было необходимо въ виду неудобства Екатерининской системы 4-хъ инстанцій. Затѣмъ, при Павлѣ произошло устройство волостнаго управленія у удѣльныхъ и государственныхъ крестьянъ. Впослѣдствіи, это волостное устройство, хотя и съ значительными измѣненіями, введено во всемъ государствѣ.

По восшествіи на престолъ Императора Александра I, прежде всего послѣдовало возстановленіе жалованныхъ грамотъ дворянству и городамъ. Затѣмъ наиболѣе важнымъ фактомъ, имѣющимъ вліяніе на строй всѣхъ учрежденій въ Россіи, было учрежденіе министерствъ въ 1802 г. Слѣдствіемъ учрежденія министерствъ было возвращеніе вновь къ той централизаціи, которая существовала прежде. Планъ Екатерины II, состоявшій въ томъ, чтобы центральныя учрежденія—коллегіи—закрыть и открывать подобныя же коллегіи въ губерніяхъ, покоится на идеѣ децентрализаціи. Напротивъ, съ учрежденіемъ министерствъ мы видимъ, что всѣ мѣстныя учрежденія теряютъ свою самостоятельность и дѣлаются снова только исполнителями велѣній, исходящихъ отъ министерствъ; сюда они должны посылать донесенія, испрашивать разрѣшенія и т. д. Вслѣдствіе этого, тѣ учрежденія, которыя имѣли въ мѣстности самостоятельную власть—эту власть теряли. Губернское правленіе, которое было поставлено высшимъ правительственнымъ мѣстомъ въ губерніи, возвышающимся надъ всѣми остальными, потеряло свой характеръ, сдѣлалось учрежденіемъ равнымъ остальнымъ и вмѣстѣ съ своимъ предсѣдателемъ-губернаторомъ сдѣлалось спеціальнымъ органомъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ; казенная палата—спеціальнымъ органомъ Министерства Финансовъ; губернскій прокуроръ — органомъ Министерства Юстиціи и т. д. Школы, таможни, почты, призрѣніе—все получило центральное управленіе въ министерскихъ департаментахъ. Министерство Народнаго Просвѣщенія, Путей Сообщенія, впослѣдствіи открытое Министерство Государственныхъ Имуществъ, каждое центральное управленіе—горными дѣлами, почтами, удѣлами—

всѣ они открываютъ свои органы въ губерніи, независимые отъ Екатерининскихъ палатъ и губернскаго правленія. Съ этимъ вмѣстѣ измѣняется весь характеръ управленія. По плану дѣйствовавшихъ Екатерининскихъ учрежденій всѣ лица, дѣйствовавшія въ губернскихъ учрежденіяхъ, большею частью были туземнаго происхожденія, и если не выбирались мѣстнымъ населеніемъ, то утверждались высшимъ начальствомъ изъ мѣстности. Только генералъ-губернаторъ, губернаторъ и вице-губернаторъ назначались непосредственно верховной властію. Со времени учрежденія министерствъ мы замѣчаемъ совсѣмъ иное. Мы видимъ, что должностныя лица постоянно присылаются изъ Петербурга, видимъ устраненіе туземнаго элемента и замѣну его элементомъ пришлымъ. Вліяніе министерствъ въ этомъ дѣлѣ дошло до того, что каждой губерніи предоставлена была только свобода назначать становыхъ приставовъ, всѣ же лица, занимающія должности болѣе высокія, присылаются изъ Петербурга.

Результатомъ этого было уклоненіе всѣхъ вполнѣ самостоятельныхъ, образованныхъ и способныхъ лицъ отъ мѣстной службы, и стремленіе (особенно дворянства) въ Петербургъ, гдѣ скоро можно составить карьеру. Оттуда уже можно было получать назначенія въ разные города на должности болѣе видныя—предсѣдателей палатъ и т. п. Это явленіе даже было замѣчено правительствомъ, на него было обращено вниманіе, напримѣръ, Николаемъ Павловичемъ; въ видѣ мѣры къ прекращенію такого положенія дѣлъ было предписано не принимать окончившихъ университетскій курсъ въ центральныя учрежденія, пока они не прослужатъ нѣсколько лѣтъ въ губернскихъ мѣстныхъ учрежденіяхъ. Но эта служба для права поступленія въ министерства была службой скорѣе формальной въ качествѣ какого-нибудь номинальнаго чиновника особыхъ порученій при губернаторѣ,—нежели службой дѣйствительной.

Въ дальнѣйшемъ изложеніи, слѣдуя плану, принятому въ курсѣ проф. Градовскаго, мы разсмотримъ: а) измѣненіе екатерининскихъ учрежденій—административныхъ и судебныхъ; b) измѣненіе сословныхъ общественныхъ учрежденій и с) появленіе новыхъ органовъ мѣстнаго управленія, завѣдующихъ мѣстнымъ благоустройствомъ,—дорогами, продовольствіемъ, почтами и т. д.

I. *Измѣненіе нѣкоторыхъ административныхъ и судебныхъ учрежденій Екатерины II.* Со времени Александра I прежде всего измѣняется положеніе генералъ-губернатора. Должность

генералъ-губернатора или намѣстника дѣлается чрезвычайной,— нормальной же властью является должность губернатора. Въ учрежденіи губерній должность губернатора была означена весьма неопредѣленно, такъ что, въ этомъ отношеніи, даже инструкція 1764 г. представляетъ болѣе опредѣленности. Екатерина II, предоставила намѣстнику высшій надзоръ за судомъ и управленіемъ, но этотъ надзоръ былъ обозначенъ такъ неопредѣленно, что онъ переходилъ въ личное управленіе. Такимъ образомъ, мысль Екатерины, что губернія должна управляться постоянными учрежденіями, а не личной волей одного лица, не находила надлежащаго осуществленія, да и трудно было ожидать, чтобы эта мысль вполнѣ осуществилась, когда во главѣ губернскаго правленія, которое было поставлено выше всѣхъ остальныхъ учрежденій въ губерніи, стояло еще лицо, пользующееся непосредственнымъ довѣріемъ Императора и надѣленное широкими полномочіями. Мало-по-малу правительство приходило къ мысли, что необходимо такимъ широкимъ полномочіямъ положить конецъ и привести управленіе въ губерніи къ большей опредѣленности. Послѣ долгихъ колебаній, правительство сочло достаточнымъ дать губернаторамъ болѣе подробныя инструкціи и такимъ образомъ сосредоточить все нормальное управленіе въ рукахъ губернскихъ учрежденій и губернатора; должность же генералъ-губернатора съ чрезвычайными полномочіями правительство рѣшило сохранить только для тѣхъ мѣстностей, которыя представляютъ какія либо особенности, гдѣ по политическимъ соображеніямъ необходимо имѣть особаго главнаго представителя центральной власти. На этой мысли и построенъ наказъ губернаторамъ 1837 г., который и въ настоящее время составляетъ главное основаніе законоположеній, опредѣляющихъ дѣятельность губернаторовъ. Въ этомъ наказѣ губернаторъ разсматривается, *во 1-хъ, какъ представитель верховной власти въ губерніи;* во 2-хъ, онъ является, *какъ администраторъ.* Наконецъ, онъ является, въ 3-хъ, *лицомъ наблюдающимъ за отправленіемъ правосудія.* Нѣкоторыя болѣе важныя уголовныя дѣла представляются на его утвержденіе. Что касается до должности генералъ-губернатора, то послѣднее обстоятельное опредѣленіе существа этой должности сдѣлано было въ 1853 г. въ инструкціи генералъ-губернаторамъ.

Генералъ-губернаторъ представляетъ собою чрезвычайную власть, и его дѣятельность весьма мало подходитъ подъ какія-либо юридическія опредѣленія, не смотря на все стараніе закона.

Вмѣстѣ съ болѣе точнымъ опредѣленіемъ положенія губернаторовъ, съ большей самостоятельностью по отношенію къ генералъ-губернаторамъ и централизаціей управленія—произошла реформа и *губернскаго правленія*. Эта реформа произведена сначала отдѣльными указами, затѣмъ въ 1845 г. издано особое „учрежденіе губернскихъ правленій“. По учрежденію Екатерины II губернское правленіе состояло изъ губернатора и совѣтниковъ подъ предсѣдательствомъ намѣстника. Совѣтники назначались въ правленіе съ голосомъ совѣщательнымъ,—рѣшающій голосъ принадлежалъ генералъ-губернатору. Не смотря на то, что правительство не разъ напоминало, чтобы генералъ-губернаторы управляли по представленіямъ губернскаго правленія, личное управленіе продолжалось, тѣмъ болѣе, что самъ законъ называлъ это учрежденіе совѣщательнымъ. Губернское правленіе по положенію 1845 г. дѣлается учрежденіемъ коллегіальнымъ, подъ предсѣдательствомъ губернатора и въ отсутствіи его—вице-губернатора; съ этихъ поръ вице-губернаторъ, который прежде былъ предсѣдателемъ казенной палаты, дѣлается предсѣдателемъ губернскаго правленія.

Что касается до полицейскаго управленія, то въ немъ почти не произошло никакой перемѣны; только измѣнилось названіе. Прежній „Нижній земскій судъ“ получаетъ названіе просто „земскій судъ“.

Въ судебномъ устройствѣ произошли слѣдующія перемѣны:— Павелъ I уничтожилъ среднія инстанціи. Затѣмъ, впослѣдствіи, въ высшихъ инстанціяхъ, въ палатѣ уголовнаго и палатѣ гражданскаго суда, составъ сдѣлался выборнымъ (прежде отъ короны). Предсѣдатель выбирается дворянствомъ, а изъ 4-хъ засѣдателей 2 дворянствомъ и 2 городскимъ обществомъ, причемъ купечество обязано къ принятію этой должности [1]). Для того чтобы не оставить этихъ выборныхъ членовъ безъ руководителя, въ палаты стали опредѣлять товарища предсѣдателя, который назначался министромъ юстиціи. Затѣмъ, въ низшихъ инстанціяхъ произошла слѣдующая перемѣна: уничтоженъ особый судъ для крестьянъ, т. наз. нижняя расправа и всѣ дѣла этого учрежденія переданы въ уѣздный судъ. Такимъ образомъ, здѣсь стали разбираться какъ дворянскія, такъ и крестьянскія дѣла. Составъ уѣзднаго суда съ этихъ поръ сталъ опредѣляться, такимъ образомъ: предсѣдатель, выбираемый отъ дворянъ, засѣдатели отъ дворянъ и

[1]) *Андреевскій*, курсъ, стр. 413.

2 засѣдателя отъ поселянъ. Послѣдніе принимаютъ участіе только въ дѣлахъ поселянъ [1]).

Такъ называемые совѣстные суды закрыты въ нѣкоторыхъ губерніяхъ въ 1852 г., а въ другихъ въ 1857 году, и дѣла ихъ переданы въ палаты гражданскаго и уголовнаго суда. При рѣшеніи этихъ дѣлъ присутствуетъ, въ качествѣ старшаго, послѣ предсѣдателя, члена суда особый совѣстный судья, выбираемый дворянствомъ. По учрежденію Екатерины при уѣздномъ судѣ состояла дворянская опека, а при городовомъ магистратѣ—сиротскій судъ, въ которомъ вѣдались опекунскія дѣла, подъ предсѣдательствомъ городскаго головы. Впослѣдствіи сиротскій судъ подчиняется городской думѣ.

II. *Измѣненіе сословныхъ общественныхъ учрежденій.* Прежде всего нѣсколько словъ о *дворянскомъ самоуправленіи.* Мы видимъ, какую роль получило дворянство въ законодательствѣ не только по отношенію къ чисто дворянскому самоуправленію, но и по отношенію къ общему управленію и общему суду. Можно было бы думать, что все получитъ дворянскій отпечатокъ, что дворянское сословіе явится сильной корпораціей; но на дѣлѣ оказывается другое. Мы не видимъ, чтобы дворянство доминировало надъ другими сословіями и имѣло самостоятельное значеніе въ общемъ государственномъ управленіи. Спрашивается, чѣмъ это объяснить? Объясняется это тѣмъ положеніемъ, которое занимали лица, выбираемыя дворянствомъ въ различныя должности.

Выборъ дворянства, какъ въ судебныя, такъ и въ полицейскія должности, имѣлъ значеніе поставки опредѣленнаго лица на службу правительства, которое, по принятіи на службу, и находилось въ полнѣйшей дисциплинѣ не дворянства, а административной власти. Лица выбранныя дѣлались такими же чиновниками, какъ и прочіе. Они считались состоящими на государственной службѣ, подвергались такимъ же замѣчаніямъ и взысканіямъ, какъ и другіе чиновники, ни подъ какимъ вліяніемъ и контролемъ дворянства не находились, не зависѣли ни отъ его взысканій, ни отъ его наградъ. Вслѣдствіе этого, никакого проявленія корпоративнаго дворянскаго духа на этихъ должностяхъ замѣчаться не могло. Поступивъ на судебную или правительственную должность, дворяне дѣлались такими же безсильными и безвластными чиновниками, какъ и остальные чиновники, поступившіе на

[1]) *Андреевскій*, курсъ, стр. 418.

службу судебную или правительственную, въ той же мѣрѣ подчинялись мелочнымъ регламентарнымъ предписаніямъ центральныхъ властей. Вслѣдствіе этого, мы замѣчаемъ то явленіе, о которомъ упомянуто было уже выше и которое всегда въ подобныхъ случаяхъ наблюдается. Лица вполнѣ самостоятельныя, образованныя,—люди съ большой энергіей,—избѣгали этой службы, жили себѣ въ своихъ помѣстьяхъ или поступали въ центральныя учрежденія; мѣстныя же установленія оставались достояніемъ бѣднѣйшаго дворянства, куда этотъ людъ, мало понимающій значеніе тѣхъ должностей, къ которымъ онъ призывался, бѣдный и елеграмотный, и опредѣлялся мѣстнымъ дворянствомъ. Правительство первоначально не совсѣмъ ясно понимало, отчего происходитъ такое уклоненіе отъ службы дворянъ самостоятельныхъ и замѣщеніе должностей дворянами вообще мелкотравчатыми; оно объясняло это явленіе тѣмъ, что на дворянскихъ выборахъ имѣло перевѣсъ всегда бѣдное дворянство, которое поэтому и избирало свою братію на должности. Поэтому въ 1831 г. былъ изданъ новый законъ, по которому главный рѣшающій голосъ предоставленъ коренному русскому дворянству, имѣющему не менѣе 100 душъ крестьянъ, остальные участвуютъ на выборахъ только при посредствѣ уполномоченныхъ. Но такъ какъ уклоненіе крупнаго дворянства отъ мѣстной службы зависѣло отъ иныхъ причинъ, то съ измѣненіемъ этого права на участіе въ дворянскихъ выборахъ никакой перемѣны не произошло, и всѣ должности до послѣдней реформы замѣщались обѣднѣвшимъ дворянствомъ, крупное же дворянство продолжало по прежнему отлынивать отъ службы и не играло никакой вліятельной роли въ губернскихъ учрежденіяхъ.

Если мы обратимся теперь къ *городскому самоуправленію*, то и здѣсь мы встрѣтимся съ подобнымъ же явленіемъ. Здѣсь мы увидимъ такую регламентацію, которая поставила все городское управленіе въ зависимость отъ органовъ правительственныхъ. Результаты этой регламентаціи такіе же: всѣ сколько-нибудь самостоятельныя лица стали отлынивать отъ городской службы, поступали въ нее только бѣднѣйшіе изъ горожанъ и то потому, что обязаны были нести службу. Въ устройствѣ органовъ городскаго управленія до введенія городоваго положенія 1870 г. не происходило значительной перемѣны. Не смотря, однако, на такую неизмѣнность законодательства, мы видимъ, что городское самоуправленіе ко времени введенія новой городовой реформы находится въ величайшемъ упадкѣ. Главная причина такого упадка

заключалась въ томъ, что значительнѣйшая часть дѣлъ городскаго хозяйства была изъята изъ вѣдѣнія городскихъ общественныхъ учрежденій и передана правительственнымъ органамъ. Остальная часть дѣлъ, остающаяся за городскимъ управленіемъ, до такой степени регламентирована, до такой степени поставлена въ зависимость какъ отъ мѣстныхъ правительственныхъ учрежденій (въ особенности отъ губернатора и губернскаго правленія), такъ и министерствъ, что городскія учрежденія потеряли всякое значеніе учрежденій сколько-нибудь самостоятельныхъ. Слѣдствіемъ такой несамостоятельности городскихъ учрежденій является полнѣйшее безучастіе городскаго общества къ городскимъ дѣламъ, отсутствіе горожанъ на выборахъ и предоставленіе городскаго управленія разнаго рода темнымъ личностямъ. Комиссія, которая изслѣдовала городское устройство предъ введеніемъ новаго городоваго положенія, свидѣтельствуетъ, что ни въ одномъ городѣ т. наз. „общей думы“ не существуетъ; что всѣ дѣла предоставлены т. наз. „шестигласной думѣ“; что эта шестигласная дума нигдѣ не собиралась, а члены ея только лишь подписывали на дому присылаемыя имъ бумаги; что самое участіе членовъ шестигласной думы въ общихъ дѣлахъ почти невозможно, если бы даже и хотѣли этого сколько-нибудь добросовѣстные изъ среды ихъ, такъ какъ члены шестигласной думы вѣчно бывали заняты исполненіемъ различныхъ порученій администраціи. Такимъ образомъ дѣла думы обыкновенно велись канцелярскими чиновниками и преобладающую роль въ городскомъ управленіи игралъ секретарь городской думы.

Измѣненія мѣстныхъ учрежденій, относящихся къ устройству государственныхъ крестьянъ.

Относительно государственныхъ крестьянъ большую роль играло учрежденіе въ 1837 г. Министерства Государственныхъ Имуществъ и подчиненныхъ ему установленій. Правительство замѣтило возрастающій упадокъ крестьянскаго хозяйства и даже постоянное уменьшеніе въ количествѣ казенныхъ земель, происходящее, благодаря повсемѣстнымъ захватамъ окружающихъ владѣльцевъ, захватамъ, которые поощряли мѣстныя власти, или на которые смотрѣли снисходительно. Для того, чтобы положить конецъ такимъ порядкамъ, чтобы привести въ извѣстность казенныя имущества и наблюдать потомъ за правильнымъ управленіемъ этихъ имуществъ, было учреждено въ 1837 г., по мысли графа Киселева, Министерство Государственныхъ Имуществъ, а въ

губерніяхъ были учреждены палаты государственныхъ имуществъ. Подслѣднія были поставлены наравнѣ съ казенными палатами и другими мѣстными учрежденіями. Состояли онѣ изъ предсѣдателя, совѣтниковъ, ассесоровъ, губернскаго лѣсничаго и губернскаго врача вѣдомства министерства государственныхъ имуществъ. Дѣла, предоставленныя этимъ палатамъ, можно подвести подъ двѣ рубрики: а) завѣдываніе государственными имуществами, въ особенности лѣсами и b) покровительство надъ крестьянами. Законодательство, касающееся государственныхъ имуществъ и крестьянъ, отличается крайней регламентаціей. Такой-же регламентаціей, и даже можно сказать еще болѣе крайней, отличаются тѣ инструкціи, которыя были даны законодательствомъ подчиненнымъ палатѣ государственныхъ имуществъ установленіямъ. Эта регламентація еще тяжелѣе чувствовалась крестьянами со стороны этого ближайшаго ихъ начальства. Изъ подчиненныхъ палатъ государственныхъ имуществъ установленій необходимо упомянуть *„окружное управленіе“*. Округъ этого управленія обыкновенно совпадалъ съ уѣздомъ. Окружное управленіе состояло изъ окружнаго начальника, одного или нѣсколькихъ помощниковъ, окружнаго лѣсничаго и окружнаго врача. Всѣ указанныя выше заботы о крестьянахъ ложились ближайшимъ образомъ на окружное управленіе. Еще болѣе близкое крестьянамъ начальство составляло „волостное правленіе“. Это волостное правленіе состояло изъ волостнаго головы, его помощника и волостнаго писаря. Волостному правленію данъ въ руководство обширный наказъ, состоявшій изъ нѣсколькихъ сотъ статей, въ которыхъ были изложены тѣ же правила объ охраненіи нравственности крестьянъ, наказъ, который, по своему изложенію, составилъ бы затрудненіе и для лицъ болѣе высокаго образованія, нежели какой-нибудь волостной старшина или голова. Волостной голова выбирается на 3 года, но послѣ перваго выбора онъ можетъ быть оставленъ и дальше, пока или самъ не будетъ просить увольненія или пока начальство, по жалобамъ крестьянъ, по неспособности или по другимъ причинамъ, не сочтетъ необходимымъ уволить его отъ занимаемой имъ должности. Кромѣ того Министерство Государственныхъ Имуществъ могло назначать въ волостные головы изъ благонадежныхъ отставныхъ или уволенныхъ въ безсрочный отпускъ унтеръ-офицеровъ, фельдфебелей и вахмистровъ. Легко себѣ представить каково было крестьянамъ находиться подъ начальствомъ капраловъ, которые мало были знакомы съ жизнью своихъ одно-

сельчанъ и, какъ людей бывалыхъ, вообще отличавшихся большой самоувѣренностью. Все управленіе волостное сосредоточивалось въ волостной канцеляріи, составъ которой не былъ выборнымъ. Волостной писарь и его помощникъ назначались правительствомъ. Затѣмъ, еще болѣе близкое начальство состояло въ т. н. „*сельскомъ управленіи*“. Сельское управленіе составляетъ сельскій сходъ изъ выборныхъ по одному отъ 10 дворовъ и должностныхъ лицъ— сельскаго старшины, старосты (помощникъ старшины), сборщика податей и смотрителя сельскаго запаснаго хлѣбнаго магазина. Сельскій старшина выбирался на 3 года, но могъ быть и назначенъ Министерствомъ Государственныхъ Имуществъ изъ отставныхъ унтеръ-офицеровъ, фельдфебелей и вахмистровъ. Сельскій писарь всегда ставился по назначенію окружнаго начальника.

Практическій результатъ всѣхъ этихъ постановленій былъ тотъ, что, не смотря на всѣ благія намѣренія правительства, они также неблагопріятно отразились на государственныхъ крестьянахъ, какъ и помѣщичья власть, даже можетъ быть болѣе. Устройство быта и управленіе государственныхъ крестьянъ должны были, казалось, послужить примѣромъ для преобразованія быта крестьянъ помѣщичьихъ. Въ дѣйствительности вышло наоборотъ: въ 1866 г. государственные крестьяне переданы были въ вѣдѣніе общихъ крестьянскихъ учрежденій, созданныхъ положеніемъ 19 февраля 1861 г. о крестьянахъ, вышедшихъ изъ крѣпостной зависимости.

III. *Новыя учрежденія по внутреннему благоустройству*, которыя возникли въ настоящемъ столѣтіи и существовали до реформы 60-хъ годовъ. Учрежденія Екатерины главнымъ образомъ касались суда, налоговъ и полиціи, но того, что называется внутреннимъ благоустройствомъ—народнаго здравія, народнаго продовольствія и т. д.—учрежденія Екатерины коснулись весьма въ незначительной степени. Даже раскладка и взысканіе земскихъ повинностей были организованы очень плохо. Поэтому въ XIX в. возникли учрежденія, цѣлью которыхъ было способствовать утвержденію порядка въ отбываніи повинностей, какъ денежныхъ, такъ и натуральныхъ, и другія, на которыя были возложены заботы о народномъ продовольствіи, о медицинской части въ губерніи и т. д. Для веденія нѣкоторыхъ дѣлъ мѣстнаго благоустройства учреждены различнаго рода губернскіе и уѣздные комитеты и комиссіи. Вообще эти комиссіи имѣли смѣшанный составъ; всѣ онѣ составлялись почти изъ однихъ и тѣхъ же правительственныхъ лицъ — губернатора, вице-губернатора,

предсѣдателя казенной палаты, управляющаго государственными имуществами, губернскаго прокурора, иногда различнаго рода техниковъ, находящихся на правительственной службѣ, архитекторовъ. Эти правительственныя лица почти всегда одни и тѣ же, только смотря по роду комиссіи,—въ различномъ количествѣ. Къ нимъ обыкновенно присоединялись предводитель дворянства и городской голова, иногда, кромѣ того, депутаты отъ дворянства и депутаты отъ городовъ. Уѣздныя комиссіи составлялись изъ уѣздныхъ представителей тѣхъ же управленій и уѣзднаго предводителя и городскаго головы, а также иногда, кромѣ предводителя или городскаго головы, изъ депутатовъ отъ дворянства и горожанъ. Всѣ эти комиссіи достигали весьма незначительныхъ результатовъ. Во 1-хъ, все дѣло слишкомъ регламентировалось закономъ и министерскими предписаніями. Мѣстнымъ учрежденіямъ больше всего приходилось отписываться, докладывать, объяснять вещи вполнѣ понятныя на мѣстѣ и непонятныя въ Петербургѣ и т. д. Все опредѣлялось въ министерствахъ при полномъ отсутствіи знаній мѣстныхъ условій и съ большой проволочкой времени. Почтовыя дороги пролагались такъ, что въ дѣйствительности населеніе прокладывало и пользовалось дорогами кратчайшими и гораздо болѣе удобными, не значившимися ни на какихъ почтовыхъ планахъ; мосты изображали изъ себя баррикады, устроенныя для того, чтобы ихъ объѣзжали съ обѣихъ сторонъ; ссуды хлѣба изъ запасныхъ магазиновъ на посѣвъ приходили ко времени уборки хлѣбовъ и т. д. 2) Всѣ эти комиссіи состояли изъ лицъ, которыя были заняты своею спеціальною отраслью управленія, напр. предсѣдатель казенной палаты управленіемъ своей палаты, государственныхъ имуществъ — заботами объ этихъ имуществахъ и т. д., которыя кромѣ того принимали участіе въ двадцати разныхъ другихъ комиссіяхъ и комитетахъ. Въ особенности въ большомъ количествѣ комиссій принимали участіе губернаторъ и предводитель дворянства. Въ 3-хъ, какъ не было никакой самостоятельности этихъ комиссій, такъ и не было никакой *дѣйствительной отчетности* ни передъ мѣстнымъ обществомъ, ни передъ мѣстными правительственными установленіями. Отчетность эта была болѣе формальной, велась чрезвычайно неправильно, такъ что ревизія этихъ отчетовъ производилась иногда 10 лѣтъ спустя послѣ употребленія извѣстныхъ средствъ на данныя нужды. Въ особенности уѣздное управленіе было въ большомъ безпорядкѣ. Губернскіе и уѣздные комитеты были кое-какими распоряди-

тельными учрежденіями, но исполнительные органы большею частью не были организованы, и все дѣло исполнялось полиціей безъ всякихъ опредѣленныхъ правилъ и безъ всякаго дѣйствительнаго контроля.

Теперь я перехожу къ отдѣльнымъ отраслямъ внутренняго благоустройства. Прежде всего необходимо сказать нѣсколько словъ „о земскихъ повинностяхъ“ и тѣхъ учрежденіяхъ, которыя существовали въ губерніи для раскладки этихъ земскихъ повинностей. Земскія повинности—это сборы на расходы, производимые въ предѣлахъ самой губерніи. Между ними различаются: а) денежныя повинности и в) натуральныя. Натуральныя — составляютъ повинность квартирная, подводная и дорожная. Отбываніе повинностей при Екатеринѣ II опредѣлено крайне недостаточно, въ особенности отбываніе повинностей натуральныхъ. Поэтому, въ началѣ нынѣшняго столѣтія, правительство пришло къ сознанію, что необходимо установить болѣе опредѣленный порядокъ, который давалъ бы болѣе уравнительности въ отбываніи этихъ повинностей. Первое положеніе издано 2-го мая 1805 г. Этимъ положеніемъ былъ установленъ особый комитетъ о земскихъ повинностяхъ подъ предсѣдательствомъ губернатора, съ участіемъ вице-губернатора и депутатовъ отъ дворянскаго и городскаго сословій. Затѣмъ въ 1851 г. былъ изданъ новый уставъ о земскихъ повинностяхъ, который дѣйствовалъ до введенія земскихъ учрежденій. Всѣ дѣла по земскимъ денежнымъ повинностямъ были возложены на два учрежденія: 1) *Особое присутствіе* о земскихъ повинностяхъ. Оно состояло изъ губернатора, предсѣдателя казенной палаты, предсѣдателя палаты государственныхъ имуществъ, управляющаго удѣльной конторой, губернскаго предводителя дворянства и городскаго головы губернскаго города. 2) *Комитетъ* о земскихъ повинностяхъ, состоявшій изъ тѣхъ же лицъ, съ участіемъ притомъ уѣздныхъ предводителей, уѣздныхъ начальниковъ по управленію государственными имуществами и удѣлами, и депутатовъ отъ дворянства и городовъ. Изъ этихъ двухъ учрежденій комитетъ значительно превосходитъ особое присутствіе по количеству своихъ членовъ, но если разсматривать ихъ по отношенію другъ къ другу, то мы видимъ, что комитетъ не игралъ почти никакой роли, являлся лишь учрежденіемъ, на которомъ лежали однѣ формальныя обязанности. Все же существенное было возложено на особое присутствіе.

Относительно земскихъ расходовъ мы видимъ такую же регламентацію, какъ и относительно расходовъ городскихъ. Особое

присутствіе составляетъ проектъ смѣты. Факультативныхъ расходовъ почти нѣтъ. Размѣръ расходовъ по государственнымъ повинностямъ опредѣляется или закономъ или распоряженіями Министерства Финансовъ. Особое присутствіе сообразно съ этими указаніями закона и министерскими предписаніями составляетъ смѣту расходовъ. За отсутствіемъ такихъ указаній присутствіе должно руководствоваться не собственнымъ усмотрѣніемъ, а смѣтой предшествовавшаго трехлѣтія. Составленный такимъ образомъ проектъ *смѣты* и проектъ *раскладокъ* поступалъ изъ особаго присутствія въ комитетъ о земскихъ повинностяхъ. Но однако комитетъ не игралъ никакой существенной роли. Во 1-хъ, собирался онъ только въ 3 года разъ (смѣты составлялись на трехлѣтіе); во 2-хъ, члены его обязаны были разсмотрѣть смѣту въ теченіе недѣли; затѣмъ, въ 3-хъ, проектъ окончательно утверждался не комитетомъ, а центральной властью. Комитетъ дѣлалъ только свои замѣчанія. Само собою понятно, что дѣятельнаго обсужденія такого сложнаго дѣла, какъ смѣта и раскладка, можно ожидать только отъ такихъ лицъ, которыя постоянно ведутъ это дѣло изо дня въ день,—а отъ лицъ, которымъ въ 3 года разъ приходится сталкиваться съ этимъ дѣломъ, нельзя и ожидать сколько нибудь полезнаго участія. Вслѣдствіе этого, понятно, что замѣчанія, которыя дѣлались обыкновенно въ этомъ комитетѣ депутатами, оставлялись безъ всякаго вниманія, и центральное правительственное мѣсто утверждало смѣту, въ томъ видѣ, какъ предполагало ее первоначально особое присутствіе, или съ видоизмѣненіями по собственному своему усмотрѣнію. Разъ дѣло было поставлено такимъ образомъ, то, конечно, лица, принимающія участіе въ комитетѣ, стали относиться совершенно формально къ своему дѣлу и всю свою дѣятельность ограничивали подписаніемъ бумагъ. Что касается до *исполненія* смѣты, то оно находилось въ рукахъ правительственныхъ властей и разныхъ комитетовъ и комиссій, смѣшаннаго состава, большею частью такихъ, въ которыхъ присутствовали выборныя лица. *Отчетность* по сдѣланнымъ расходамъ существовала также только передъ правительственными учрежденіями, но вовсе не передъ общественными. Казенныя палаты имѣли правильно организованный контроль, но не по всѣмъ земскимъ расходамъ. По нѣкоторымъ, напримѣръ, по строительнымъ и дорожнымъ дѣламъ, отчеты поступали на ревизію такъ наз. ревизіоннаго департамента Министерства Путей Сообщенія.

Квартирная повинность. Завѣдываніе лежало на квартирной комиссіи. Эти квартирныя комиссіи были учреждены съ 1808 г. только въ городахъ; состояли онѣ подъ предсѣдательствомъ полиціймейстера или городничаго, изъ депутатовъ отъ дворянъ, имѣвшихъ дома въ городахъ, купечества и мѣщанства. Въ уѣздахъ расквартированіемъ войскъ завѣдывала полиція. Какъ и другія натуральныя повинности—дорожная и подводная — квартирная повинность ложилась чрезвычайно неравномѣрно на податные классы.

Дорожная повинность. Для завѣдыванія этой повинностью существовали губернскія и уѣздныя дорожныя комиссіи, учрежденныя въ 1833 г. Въ 1848 г. онѣ соединены съ строительными комиссіями, которыя завѣдывали различнаго рода государственными и общественными постройками въ городахъ и уѣздахъ.

Народное продовольствіе у насъ всегда составляло особую отрасль, выдѣляющуюся изъ общественнаго призрѣнія вообще. Центральное завѣдываніе народнымъ продовольствіемъ сосредоточивалось въ 3-хъ вѣдомствахъ: въ Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ, въ Министерствѣ Государственныхъ Имуществъ и въ Министерствѣ Удѣловъ (впослѣдствіи—департаментъ удѣловъ). Въ губерніяхъ существовали *комиссіи народнаго продовольствія;* находились онѣ въ губернскихъ городахъ. Комиссіи народнаго продовольствія разрѣшали ссуды изъ хлѣбныхъ магазиновъ въ натурѣ на продовольствіе нуждающагося населенія и на посѣвъ, или же деньгами изъ т. наз. продовольственнаго капитала, который въ теченіе XIX столѣтія, постепенно возрастая, составилъ фондъ въ размѣрѣ 48 коп. на крестьянскую душу. Составлялся онъ при Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ. Въ уѣздахъ существовало *уѣздное присутствіе о народномъ продовольствіи.* Исполнительными органами являлись предводители дворянства, помѣщики, попечители хлѣбныхъ магазиновъ, смотрители хлѣбныхъ магазиновъ. Дѣла народнаго продовольствія велись, не смотря на эти комиссіи, весьма неудовлетворительно по тѣмъ же причинамъ, которыя указаны выше. Губернскія комиссіи народнаго продовольствія были только распоряжающейся инстанціей, декретирующей, такъ сказать, и при томъ подъ сильной регламентаціей центральнаго правительства. Наблюденіе за ходомъ этого дѣла на мѣстѣ было весьма неудовлетворительно. Уѣздное присутствіе о народномъ продовольствіи, собственно говоря, прямо этимъ дѣломъ не завѣдывало, а занималось болѣе общими вопро-

сами: установленіемъ цѣнъ на хлѣбъ, на фуражъ, собираніемъ свѣдѣній о видахъ на урожай и т. п. Самое же наблюденіе на мѣстахъ и выдача пособій лежала на предводителяхъ дворянства, попечителяхъ хлѣбныхъ магазиновъ и смотрителяхъ хлѣбныхъ магазиновъ, существовавшихъ въ селеніяхъ. Но предводитель дворянства кромѣ этого дѣла былъ занятъ еще сотнею другихъ дѣлъ; должность попечителя хлѣбныхъ магазиновъ была совершенно неорганизована, существовала только по названію; смотритель хлѣбныхъ магазиновъ былъ чисто исполнительнымъ агентомъ. Вся забота о продовольствіи, такимъ образомъ, ложилась на помѣщиковъ, которые и слѣдили за содержаніемъ хлѣбныхъ магазиновъ въ исправности. Самыя начала, которыя установились въ этомъ управленіи, были не совсѣмъ нормальны. Такъ, эти пособія большею частію выдавались на цѣлое общество. Общество же нерѣдко разсуждало такимъ образомъ, что пособія выдаются не только однимъ нуждающимся, но вообще всѣмъ членамъ общества, такъ какъ всѣ дѣлали обязательную ссыпку хлѣба въ магазинъ въ опредѣленномъ размѣрѣ, или же дѣлали опредѣленные денежные взносы. Такимъ образомъ, вмѣсто помощи однимъ только дѣйствительно нуждающимся, средства, которыя были бы совершенно достаточны при нормальномъ ходѣ дѣла, раздавались безъ всякаго отношенія къ дѣйствительнымъ нуждамъ крестьянъ.

По воинской повинности существовало губернское и уѣздное рекрутскія присутствія.

Медицинская часть. По учр. губ. въ каждой губерніи полагался докторъ, лекарь, два подлекаря и два ученика. Въ 1797 г. учреждены *врачебныя управы* изъ инспектора, оператора и акушера. Въ томъ же году учреждена должность повивальныхъ бабокъ. Кромѣ врачебныхъ управъ, на которыхъ лежала какъ часть чисто судебно-медицинская, такъ и дѣла врачебныя, въ дѣлѣ народнаго здравія значительную роль играли еще приказы общественнаго призрѣнія. Приказы общественнаго призрѣнія, главнымъ образомъ, дѣйствовали въ городахъ и въ этомъ отношеніи давали гораздо лучшіе результаты, нежели врачебныя управы. Такъ, въ 1861 г. при этихъ приказахъ состояло 519 больницъ и 5 отдѣленій на 17351 кровать и 33 больницы для умалишенныхъ на 1293 кровати. Кромѣ этихъ учрежденій, существовали еще губернскіе и уѣздные комитеты общественнаго здравія для принятія предупредительныхъ мѣръ противъ распространенія повальныхъ болѣзней.

Тюрьмы. Въ каждой губерніи находился губернскій попечительный *комитетъ* о *тюрьмахъ* и при немъ *попечительное* общество.

Царствованіе Императора Александра II является временемъ коренныхъ реформъ. Эти реформы основаны на признаніи правъ личности, на идеѣ безсословнаго самоуправленія, независимости суда отъ администраціи и участіи на судѣ представителей общества, наконецъ, на уравненіи обязанностей всѣхъ подданныхъ. Главнѣйшими актами, повліявшими на организацію и дѣятельность мѣстныхъ учрежденій можно считать: положеніе о крестьянахъ, вышедшихъ изъ крѣпостной зависимости 19 февраля 1861 года, положеніе о земскихъ учрежденіяхъ 1 января 1864 года, судебные уставы 20 ноября 1864 года, городовое положеніе 16 іюня 1870 года и уставъ о воинской повинности 1 января 1874 года.

Что касается до учрежденій губернскихъ, то реформы судебная, земская и городская существенно повліяли на дѣятельность губернатора и губернскаго правленія. Изъ вѣдѣнія ихъ были изъяты дѣла судебныя и дѣла мѣстнаго хозяйства и благоустройства. Первыя были совершенно изъяты отъ всякаго вліянія администраціи, вторыя остались только подъ ея контролемъ. Старыя судебныя мѣста и разнаго рода комиссіи и комитеты, завѣдывавшіе дѣлами мѣстнаго хозяйства и благоустройства, были упразднены. Въ 1865 г. преобразовано губернское правленіе. Въ 1861 г. новымъ акцизнымъ уставомъ учреждены были губернскія акцизныя управленія, а въ 1865 г. послѣ преобразованія государственнаго контроля установлены были контрольныя палаты. По образцу прежнихъ комиссій и комитетовъ смѣшаннаго состава въ различныхъ отрасляхъ управленія возникаютъ новыя смѣшаннаго состава присутствія, какъ, напр., губернское по городскимъ дѣламъ присутствіе, губернское по воинской повинности присутствіе, губернское по крестьянскимъ дѣламъ присутствіе и другія.

Еще болѣе перемѣнъ произошло въ организаціи уѣздныхъ учрежденій. Въ 1862 г. была преобразована полиція, упразднены земскіе суды, а выбираемые дворянами исправники замѣнены исправниками, назначаемыми правительствомъ. Уничтожено прежнее отдѣленіе городской полиціи отъ уѣздной (за исключеніемъ большихъ городовъ). Отъ полиціи еще раньше (въ 1860 г.) отнята часть слѣдственная, а со времени введенія новыхъ судебныхъ уставовъ— дѣла судебно-полицейскія и подлежавшія ея разрѣшенію гражданскія дѣла. Наконецъ, со времени введенія земскаго и городскаго положенія прекратились всякія ея отношенія къ хозяйственнымъ

дѣламъ уѣзда. Со времени введенія судебныхъ уставовъ 1864 г. упразднены уѣздные суды и городовые магистраты и дѣла ихъ переданы мировымъ судьямъ, мировымъ съѣздамъ и отчасти окружнымъ судамъ. Въ 1866 году упразднены окружныя управленія государственными имуществами (округъ ихъ обыкновенно совпадалъ съ уѣздомъ). Въ предѣлахъ уѣзда возникаютъ новыя лица и учрежденія. Въ 1860 г. учреждаются судебные слѣдователи, въ 1864 г. вводятся мировые судьи и мировые съѣзды. Появляются новыя учрежденія по крестьянскому управленію. Положеніе о крестьянахъ, вышедшихъ изъ крѣпостной зависимости, установило мировыхъ посредниковъ и ихъ съѣзды. На это учрежденіе возложено было введеніе уставныхъ грамотъ, разрѣшеніе всякаго рода дѣлъ по спорамъ и жалобамъ между помѣщиками и вышедшими изъ зависимости отъ нихъ крестьянами, наконецъ, надзоръ за дѣятельностью крестьянскаго общественнаго управленія. По введеніи уставныхъ грамотъ, въ 1874 году, мировые посредники и ихъ съѣзды были отмѣнены, а ихъ дѣятельность перешла къ уѣзднымъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствіямъ и непремѣннымъ членамъ этихъ присутствій, избираемымъ (обыкновенно по одному на уѣздъ) уѣздными земскими собраніями на 3 года и утверждаемымъ правительствомъ. По уставу о воинской повинности 1874 г. учреждены уѣздныя и городскія по воинской повинности присутствія.

Въ царствованіе Императора Александра III въ области мѣстнаго управленія и самоуправленія произведены были новыя реформы. Характерныя черты этихъ реформъ: стремленіе усилить контроль правительства надъ органами самоуправленія, ввести въ организацію этихъ органовъ сословное начало, усилить въ мѣстныхъ учрежденіяхъ вліяніе дворянства, усилить надзоръ правительства надъ крестьянскимъ самоуправленіемъ и даже создать надъ нимъ нѣкоторую опеку. Важнѣйшіе акты этого царствованія, касающіеся мѣстнаго управленія, суть слѣдующіе:

1) Законы 12 іюля 1889 г. о преобразованіи крестьянскихъ и судебныхъ учрежденій. Этими законами учреждены участковые *земскіе начальники*. Имъ принадлежитъ административная власть по дѣламъ крестьянскаго управленія. Въ этомъ отношеніи они замѣнили собою непремѣнныхъ членовъ уѣздныхъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій. Кромѣ того, имъ принадлежитъ уголовная и гражданская судебная власть по отношенію къ лицамъ всѣхъ сословій. Въ качествѣ судебныхъ дѣятелей, они замѣнили собою, упраздненныхъ этими законами, мировыхъ судей, хотя кругъ дѣлъ

имъ предоставленъ менѣе того, который былъ предоставленъ мировымъ судьямъ. Въ городахъ учреждены *городскіе судьи* съ судебной властью, равной власти земскаго начальника въ уѣздѣ. Для разрѣшенія дѣлъ, принадлежавшихъ прежде мировымъ судьямъ, но не переданныхъ земскимъ начальникамъ и городскимъ судьямъ, установлена должность *уѣзднаго члена окружнаго суда*. Преобразованы волостные суды. Въ уѣздахъ установлены *уѣздные съѣзды*, какъ высшія инстанціи по административнымъ дѣламъ крестьянъ и какъ апелляціонныя инстанціи на судебныя рѣшенія земскихъ начальниковъ, городскихъ судей и волостныхъ судовъ. Они замѣнили собою упраздненныя уѣздныя по крестьянскимъ дѣламъ присутствія и съѣзды мировыхъ судей. Въ качествѣ высшихъ надъ уѣздными съѣздами инстанцій установлены *губернскія присутствія*. Они замѣнили прежнія губернскія по крестьянскимъ дѣламъ присутствія. Имъ предоставлены и нѣкоторыя (немногія) судебныя дѣла, касающіяся всѣхъ сословій.

Кромѣ указанныхъ законовъ 12 іюля 1889 г. о преобразованіи крестьянскихъ и судебныхъ учрежденій, важное значеніе имѣетъ еще 2) Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ 12 іюня 1890 г. и 3) городовое положеніе 11 іюня 1892 года.

Современное устройство мѣстныхъ учрежденій.

(Сводъ Зак., т. II, изд. 1892 г.).

Административное дѣленіе и система мѣстныхъ учрежденій въ Россіи.

При разсмотрѣніи вопроса объ административномъ дѣленіи, прежде всего необходимо указать на т. н. „*края*“—Европейскую Россію (безъ царства Польскаго и В. К. Ф.); В. Кн. Финляндское, бывшее ц. Польское, Кавказскій край, Сибирь, Среднюю Азію, Туркестанское генералъ-губернаторство. Эти края имѣютъ иногда политическое значеніе, иногда административное, а иногда обозначаютъ не болѣе, какъ географическій терминъ. В. Кн. Финляндское, напр., есть политическое цѣлое и такимъ образомъ имѣетъ особое административное значеніе. Но Средняя Азія есть только географическій терминъ. Тоже почти можно сказать и относительно Сибири; она не составляетъ одного административнаго цѣлаго; губерніи: Тобольская и Томская—управляются только съ немногими различіями отъ другихъ губерній, состоящихъ на общемъ положеніи, остальныя управляются на основаніи особыхъ

положеній. Главное административное дѣленіе, на которое распадается Русская Имперія и различные ея края, это есть *губернія*, къ которой приравниваются *область*, иногда *военный округъ*, иногда т. н. *военный отдѣлъ*, наконецъ, *градоначальство*. Во всей Русской Имперіи въ настоящее время состоитъ 78 губерній, 18 областей, 4 военныхъ округа, 3 военныхъ отдѣла, 4 градоначальства. Распредѣляются они между отдѣльными краями въ такомъ порядкѣ:

	Губерн.	Област.	Военный Округъ	Военный Отдѣлъ	Градонач.
Европ. Россія (безъ Ц. П. и В. К. Ф.)	49	1	—	—	4
В. К. Финляндское	8	—	—	—	—
Бывшее ц. Польское	10	—	—	—	—
Кавказскій край	6	5 [1])	2	2	—
Сибирь	4	4	—	—	—
Средняя Азія	—	5	—	—	—
Туркестанское ген. губ.	—	3	2	1	—
Сахалинская губернія	1	—	—	—	—
И т о г о	78	18	4	3	4

Кромѣ того, на границѣ Европейской и Азіатской Россіи существуютъ еще управляемыя на основаніи особыхъ правилъ земли астраханскаго казачьяго войска. Кочующія въ предѣлахъ Россіи инородческія племена управляются на особомъ основаніи.

Губерніи или области дѣлятся на уѣзды, иногда округи. Въ уѣздахъ существуютъ города и волости.

Губернія есть общее административное раздѣленіе, установленное для многихъ административныхъ цѣлей. Вообще говоря это есть территоріальное дѣленіе, въ которомъ находится полный штатъ лицъ и установленій, указанныхъ въ законѣ подъ именемъ установленій губернскихъ. Областями называются такія большія подраздѣленія, которыя приравниваются къ губерніямъ, но сохранили свои особенности въ управленіи, или въ силу недавняго присоединенія, или же въ силу значительныхъ мѣстныхъ особенностей въ устройствѣ ихъ территоріи и населенія. Такъ въ Европейской Россіи есть только одна область или иначе называемая

[1]) Включая сюда и присоединенную къ управленію кавказскимъ краемъ Закаспійскую область.

Земля Войска Донскаго. Это значитъ, что въ этой мѣстности управленіе покоится на иныхъ основаніяхъ, въ силу особенныхъ причинъ. Наибольшее число такихъ областей заключаетъ Кавказъ и Средняя Азія, гдѣ 5 областей, затѣмъ Сибирь, гдѣ такихъ областей 4. Но, однако, не всегда такое административное дѣленіе, имѣющее свои особенности, носитъ названіе области. Такъ Остзейскія губерніи—Лифляндская, Эстляндская и Курляндская, хотя и имѣютъ весьма значительныя особенности въ управленіи по отношенію къ другимъ губерніямъ, называются тѣмъ не менѣе губерніями. Менѣе значительная, но самостоятельная часть территоріи, подчиненная военному начальству, носитъ названіе военнаго округа или при еще меньшемъ размѣрѣ военнаго отдѣла. Эти военные округи и военные отдѣлы существуютъ только въ ново-пріобрѣтенныхъ земляхъ, еще не замиренныхъ окончательно. Нѣкоторые портовые города, иногда съ небольшимъ пространствомъ окружающей территоріи, составляютъ градоначальство. Такихъ градоначальствъ въ настоящее время 4: 1) С.-Петербургское, 2) Одесское, 3) Севастопольское и 4) Керчь-Еникальское, заключающее въ себѣ Керчь-Еникале и Бердянскъ.

Хотя главной административной единицей является губернія, но эти губерніи иногда соединяются вмѣстѣ подъ общимъ управленіемъ и составляютъ генералъ-губернаторство. Генералъ-губернаторства бываютъ или постоянныя, или временныя, учрежденныя вслѣдствіе неспокойнаго состоянія той или другой мѣстности въ Имперіи. Постоянныя генералъ-губернаторства: 1) Московское, 2) Сѣверо-западное или Виленское, 3) Юго-западное или Кіевское, 4) Варшавское, 5) Степное, заключающее въ себѣ области Семипалатинскую, Акмолинскую и Семирѣченскую, 6) Туркестанское, 7) Пріамурское и 8) есть генералъ-губернаторство въ Финляндіи, но его едва ли можно считать наравнѣ съ другими генералъ-губернаторствами. Временныхъ генералъ-губернаторствъ въ настоящее время нѣтъ.

Обыкновенное названіе начальника губерніи есть губернаторъ. Въ областяхъ и округахъ азіатскихъ и закавказскихъ существуютъ военные губернаторы и командующіе войсками. Въ земляхъ казачьихъ донскаго войска и уральскаго—атаманы и наказные атаманы.

Затѣмъ въ нѣкоторыхъ городахъ существуютъ такъ называемые военные губернаторы; это въ Кронштадтѣ, Николаевѣ и Владивостокѣ.

Должность генералъ-губернатора.

(Св. Зак. т. II, изд. 1892. Общее учрежденіе губернское ст. 201—262).

Генералъ-губернаторы, или главные начальники губерній опредѣляются по непосредственному избранію и личному къ нимъ довѣрію Его Императорскаго Величества. Поэтому они не могутъ поручить свою должность другому безъ особаго на то Высочайшаго повелѣнія. Во время отсутствія или тяжкой болѣзни генералъ-губернатора, если, по Высочайшему повелѣнію, исправленіе его должности не поручено другому лицу, то подвѣдомственные губернаторы дѣйствуютъ по правиламъ своей должности на томъ же основаніи, какъ въ губерніяхъ, гдѣ нѣтъ генералъ-губернатора. Генералъ-губернаторъ есть правительственное лицо, принадлежащее къ высшимъ сановникамъ. Поэтому въ бытность свою въ Петербургѣ, онъ пользуется мѣстомъ въ Сенатѣ и присутствуетъ какъ въ департаментахъ, такъ и въ общихъ собраніяхъ по дѣламъ, касающимся подвѣдомственныхъ ему губерній. Генералъ-губернаторъ обозначается въ законѣ, какъ блюститель неприкосновенности верховныхъ правъ самодержавія и точнаго исполненія законовъ и распоряженій высшаго правительства во ввѣренномъ ему краѣ. Обязанности его очень обширны и неопредѣленны:

а) Въ области управленія: Онъ наблюдаетъ за безопасностью края, за чистотою нравовъ и общественнымъ благосостояніемъ. Онъ наблюдаетъ, чтобы юношество получало воспитаніе въ правилахъ чистой вѣры, доброй нравственности и въ чувствахъ преданности престолу и отечеству,.. чтобы молодые дворяне не находились во вредной праздности, но посвящали себя службѣ государственной,—чтобы каждый во всѣхъ сословіяхъ снискивалъ себѣ пропитаніе трудомъ честнымъ и полезнымъ". Ему принадлежитъ ближайшій надзоръ за преуспѣяніемъ женскихъ учебныхъ заведеній Императрицы Маріи. Генералъ-губернатору рекомендуется посѣщать эти учебныя заведенія сколь возможно чаще. На его обязанности наблюдать, чтобы дворяне вели жизнь приличную своему происхожденію и служили бы примѣромъ прочимъ сословіямъ. Онъ преслѣдуетъ роскошь, мотовство,—наблюдаетъ за народнымъ здравіемъ и продовольствіемъ. Онъ долженъ заботиться о развитіи сельскаго хозяйства, промышленности и торговли. „Вредныя во всѣхъ отношеніяхъ дѣйствія монополистовъ преслѣдуются имъ по всей строгости законовъ".

б) Въ области суда: онъ не судья, а только блюститель правосудія и установленнаго порядка. Посему ему запрещается вмѣшиваться въ обсужденіе существа дѣла..., но въ случаѣ медленности, проволочки, безпорядковъ и нарушенія формъ суда, онъ принимаетъ соотвѣтствующія мѣры. Въ мѣстностяхъ, гдѣ не введены въ дѣйствіе судебные уставы 1864 г., генералъ-губернаторъ имѣетъ право требовать къ своему личному разсмотрѣнію дѣла уголовныя, но не долженъ обременять себя разсмотрѣніемъ дѣлъ обыкновенныхъ. Онъ обращаетъ свое вниманіе на дѣла особенной важности, какъ-то о преступленіяхъ по службѣ лицъ, занимающихъ значительныя должности, и вообще о разительныхъ случаяхъ преступленій. Въ этихъ же мѣстностяхъ ему принадлежитъ преданіе военному суду поджигателей, совершившихъ это преступленіе съ политической цѣлью. Такимъ образомъ генералъ-губернаторъ имѣетъ весьма обширныя полномочія. Онъ дѣйствуетъ чрезъ мѣста и лица, установленныя въ губерніи и особыхъ установленій при себѣ, кромѣ канцеляріи и чиновниковъ особыхъ порученій, не имѣетъ.

Всѣ эти заботы, о которыхъ упомянуто выше, лежатъ при этомъ еще въ большомъ числѣ на губернаторѣ и опредѣлены съ большей точностью. Спрашивается, въ чемъ же различіе между дѣятельностью губернатора и генералъ-губернатора? Какъ генералъ-губернатору, такъ и губернатору принадлежитъ надзоръ за дѣятельностью мѣстныхъ учрежденій. Какъ тотъ, такъ и другой можетъ давать извѣстное направленіе администраціи по всѣмъ вопросамъ благосостоянія и безопасности, но губернатору приходится проводить виды министровъ; генералъ-губернаторъ, какъ лицо облеченное довѣріемъ Императора, можетъ дѣйствовать съ большей силой и независимо отъ видовъ министерствъ. Онъ имѣетъ право представлять непосредственно на Высочайшее благоусмотрѣніе во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда сочтетъ это необходимымъ, хотя ему рекомендуется пользоваться этимъ правомъ съ осмотрительностью и не затруднять верховной власти представленіями по дѣламъ маловажнымъ или такимъ, которыя могутъ быть разрѣшаемы указаннымъ въ законѣ порядкомъ. Никакая новая мѣра или распоряженіе министра, относящееся до благоустройства, общей пользы и казеннаго интереса въ краѣ, не предпринимается иначе, какъ по предварительному истребованію соображеній и заключенія генералъ-губернатора (въ этомъ также отличіе должности генералъ-губернатора отъ должности губернатора).—Эти соображенія и заключенія въ случаѣ обсужденія вопроса въ Государ-

ственномъ Совѣтѣ представляются туда во всей полнотѣ. При всѣхъ сношеніяхъ мѣстныхъ учрежденій съ центральными онъ можетъ изложить и свое мнѣніе. Также всѣ распоряженія министровъ и главноуправляющихъ передаются въ мѣстныя учрежденія не иначе, какъ черезъ генералъ-губернатора; впрочемъ, въ экстренныхъ случаяхъ распоряженія министра могутъ быть посланы и непосредственно губернскому начальству, но генералъ-губернатору должны быть сообщены списки съ предписаній. Генералъ-губернаторъ можетъ оказывать вліяніе и осуществлять намѣренія верховной власти по всѣмъ тѣмъ предметамъ, по которымъ сочтетъ это необходимымъ, но онъ не можетъ изъять дѣло изъ вѣдомства постоянныхъ учрежденій имъ завѣдующихъ и все его право заключается въ томъ, что онъ можетъ всякое дѣло потребовать къ себѣ на разсмотрѣніе съ цѣлью убѣдиться въ его правильномъ веденіи. При открывающейся вакансіи на должность, замѣщеніе которой зависитъ отъ высшаго правительства, генералъ-губернаторъ можетъ рекомендовать лицъ ему извѣстныхъ, и таковое ходатайство, говоритъ законъ, не останется, безъ особыхъ причинъ, безъ уваженія. При всѣхъ представленіяхъ чиновниковъ къ наградамъ присоединяется и его мнѣніе. Въ случаѣ народнаго ослушанія, язвы, наводненія и пожара, ему обязанъ повиноваться мѣстный воинскій начальникъ, хотя бы и старше былъ его въ чинѣ. Въ случаѣ дѣлъ важныхъ или чрезвычайныхъ, или при полученіи новаго узаконенія, онъ можетъ созвать палаты и о найденныхъ въ законѣ неудобствахъ „единогласно“ представить Сенату. Таково нормальное положеніе генералъ-губернаторовъ. Власть эта усиливается при объявленіи губерній „на особомъ положеніи“ или „въ состояніи усиленной или чрезвычайной охраны“. Право объявленія мѣстности въ положеніи усиленной охраны принадлежитъ министерству внутреннихъ дѣлъ, а въ мѣстностяхъ, подчиненныхъ генералъ-губернатору, и сему послѣднему съ утвержденія министра внутреннихъ дѣлъ. Окончательное объявленіе мѣстности на особомъ положеніи или въ состояніи усиленной или чрезвычайной охраны совершается по Высочайшему повелѣнію. Такъ какъ губернаторъ имѣетъ также извѣстныя обязанности, аналогичныя съ обязанностями генералъ-губернатора въ мѣстностяхъ, объявленныхъ въ состояніи усиленной или чрезвычайной охраны, то эти обязанности будутъ разсмотрѣны ниже, послѣ разсмотрѣнія правъ и обязанностей губернаторовъ.

Губернскія учрежденія.

Должность губернатора.

(Главный источникъ: Св. Зак. т. II, ст. 262—435).

Должность губернатора весьма неопредѣленно обрисована въ учрежденіи губерній 1775 г. Тамъ онъ является только предсѣдателемъ губернскаго правленія и приказа общественнаго призрѣнія. Такимъ образомъ, даже инструкція губернаторамъ 1764 г. содержитъ въ себѣ большее количество постановленій относительно круга дѣлъ, подвѣдомственныхъ губернатору. Положеніе губернатора, въ особенности его отношеніе къ генералъ-губернатору, было весьма неопредѣленно до самаго царствованія Императора Николая Павловича. Только въ 1837 г., инструкціей губернаторамъ 3-го іюня, правительство окончательно рѣшило сосредоточить высшій надзоръ за мѣстными установленіями въ лицѣ губернатора, а генералъ-губернаторы оставлены только для губерній, находящихся въ исключительныхъ условіяхъ.

Эта инструкція 3-го іюня 1837 г., вошедшая цѣликомъ во II т. Свода Законовъ, до сихъ поръ является основаніемъ законоположеній, опредѣляющихъ дѣятельность губернатора. Она основана на той мысли, которая высказана была еще Екатериной II-ой относительно должности генералъ-губернатора, что губернаторъ проявляетъ дѣятельность не собственнымъ лицомъ, а чрезъ установленныя присутственныя мѣста. Главная роль губернатора по инструкціи 1837 г., это надзоръ за правительственною и судебною дѣятельностью мѣстныхъ учрежденій, причемъ этотъ надзоръ имѣетъ своимъ слѣдствіемъ понужденіе къ исполненію законовъ и прекращеніе уклоненій отъ закономъ предписаннаго порядка. Понужденіе должно достигаться взысканіями, донесеніями высшему начальству и т. д.

Кромѣ этой функціи надзора инструкція 1837 г. предоставляетъ губернаторамъ и нѣкоторыя довольно разнообразныя функціи, чисто административныя. Законоположенія о губернской должности подверглись значительнымъ измѣненіямъ вслѣдствіе реформъ Александра II. Наиболѣе существенное измѣненіе въ должности губернатора произвели положеніе о земскихъ учрежденіяхъ, судебные уставы 1864 г. и городовое положеніе 1870 г. Земское и городовое положенія изъяли изъ непосредственнаго вліянія гу-

бернатора городское и земское хозяйство, судебная реформа окончательно устранила всякое вліяніе губернатора на судебныя дѣла.

Такъ какъ дѣятельность губернатора и теперь весьма разнообразна и простирается на различныя отрасли управленія, то законоположенія о его должности вовсе не исчерпываются во II-мъ т. Свода Законовъ, въ главѣ о губернаторахъ. Они заключаются еще и въ различныхъ другихъ положеніяхъ и уставахъ, въ положеніи о крестьянахъ, въ упомянутыхъ выше положеніяхъ о земскихъ и городскихъ учрежденіяхъ, судебныхъ уставахъ, въ уставѣ о воинской повинности, уставѣ акцизномъ, уставѣ о податяхъ, о земскихъ повинностяхъ и многихъ другихъ.

Планъ дальнѣйшаго изложенія будетъ слѣдующій: 1) общая характеристика положенія и дѣятельности губернатора; 2) принятіе губерніи, сдача губерніи по увольненіи, отвѣтственность губернатора; 3) дѣятельность губернатора по отдѣльнымъ отраслямъ управленія; 4) отношеніе его къ суду; 5) отношеніе его къ сословнымъ и безсословнымъ органамъ самоуправленія; 6) отношеніе его къ военному вѣдомству.

I. *Общая характеристика положенія и дѣятельности губернатора.*

Губернаторъ есть, во 1-хъ, высшій представитель правительственной власти въ губерніи. Отсюда его особенно-почетное положеніе въ мѣстномъ обществѣ. Во 2-хъ, на немъ лежатъ значительныя административныя обязанности, которыя онъ въ нѣкоторыхъ случаяхъ исполняетъ лично, или при посредствѣ своей канцеляріи, но большую часть чрезъ установленныя закономъ правительственныя мѣста, въ которыхъ онъ состоитъ предсѣдателемъ или, въ рѣдкихъ случаяхъ, членомъ. Въ 3-хъ, ему принадлежитъ надзоръ, какъ за законностью, такъ и за благоразуміемъ мѣръ, исходящихъ отъ губернскихъ и уѣздныхъ административныхъ властей. Надзоръ въ этомъ широкомъ смыслѣ губернаторъ осуществляетъ или путемъ ревизіи, или иными путями, при чемъ онъ или непосредственно относится къ губернскимъ учрежденіямъ съ утвержденіемъ ихъ постановленій, съ напоминаніями, понужденіями, возбужденіями вопроса въ подлежащихъ учрежденіяхъ о дисциплинарной или уголовной отвѣтственности, или же доводитъ до свѣдѣнія высшаго правительства путемъ протестовъ или сообщеніемъ о неправильныхъ дѣйствіяхъ тѣхъ учрежденій, на которыя собственная власть губернатора не распространяется.

Губернаторы опредѣляются и увольняются Высочайшими указами и вмѣстѣ приказами.

Въ случаѣ болѣзни, отсутствія или увольненія губернатора, его должность исправляетъ вице-губернаторъ. Если же вице-губернаторъ по какимъ-либо причинамъ вступить въ должность не можетъ, то предсѣдатель казенной палаты или управляющій государственными имуществами, по старшинству чиновъ.

Заступающій мѣсто губернатора отправляетъ должность какъ самъ губернаторъ и подписывается „исправляющій должность". Если же губернаторъ, не оставляя предѣловъ губерніи, находится въ отлучкѣ только изъ губернскаго города, то онъ не считается отсутствующимъ. Поэтому заступающій его должность оставляетъ до его пріѣзда дѣла, лично ему порученныя, если отлучка не продолжительна. Если же она долговременна, то отсылаетъ къ нему на разрѣшеніе. Въ случаѣ такого отсутствія только изъ губернскаго города заступающій его должность подписывается на его бумагахъ „за губернатора".

При губернаторѣ состоитъ особая канцелярія и чиновники особыхъ порученій. Канцелярія находится подъ ближайшимъ надзоромъ правителя. Губернаторъ не имѣетъ права производить въ своей канцеляріи дѣла, подлежащія вѣдѣнію другихъ учрежденій. Здѣсь производятся только дѣла, предоставленныя исключительному вѣдѣнію губернатора: его личная переписка, составленіе годовыхъ отчетовъ, выдача заграничныхъ паспортовъ и другихъ срочныхъ видовъ и тому подобныя дѣла.

Что касается до чиновниковъ особыхъ порученій, то число ихъ опредѣляется Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ, а самое назначеніе принадлежитъ губернаторамъ. При этомъ губернаторы не имѣютъ права опредѣлять въ чиновники особыхъ порученій своихъ родственниковъ или однофамильцевъ.

Губернаторъ является представителемъ власти во всѣхъ торжественныхъ случаяхъ. Въ его присутствіи дворяне передъ выборами приводятся къ присягѣ. Онъ открываетъ дворянское собраніе. Онъ предсѣдательствуетъ въ весьма многихъ присутствіяхъ и комитетахъ,—въ нѣкоторыхъ другихъ, какъ напримѣръ особомъ губернскомъ присутствіи по обезпеченію православнаго духовенства, или въ особомъ присутствіи судебной палаты, по дѣламъ о взысканіи вреда и убытковъ, причиненныхъ распоряженіями должностныхъ лицъ и о пререканіяхъ между судебными и правительственными установленіями—онъ состоитъ членомъ. Кромѣ того, нерѣдко онъ является предсѣдателемъ открываемыхъ въ

губернскомъ городѣ съѣздовъ, временныхъ комиссій и тому подобныхъ учрежденій. „Всѣ служащія въ губерніи лица, даже неподчиненныя въ служебномъ отношеніи губернатору, не смотря на ихъ сравнительное по классу или по чину старшинство, или на особый характеръ служебной дѣятельности, иногда совершенно независимой отъ вліянія административной власти, въ случаѣ ихъ вызова или приглашенія губернаторомъ, обязаны немедленно подчиняться его законнымъ требованіямъ и оказывать ему должное уваженіе, на которое онъ, какъ представитель высшей въ губерніи власти, имѣетъ неотъемлемое право". Губернатору предоставлено дѣлать непосредственныя донесенія Его Императорскому Величеству въ тѣхъ только случаяхъ, въ коихъ они именно къ сему закономъ уполномочены (въ отличіе отъ генералъ-губернаторовъ), а именно: а) послѣ перваго обозрѣнія губерніи, губернаторъ всеподданнѣйше доноситъ объ этомъ Государю Императору, надписывая донесеніе въ собственныя Его Величества руки и прилагая къ нему особую записку о состояніи губерніи вообще. b) Губернаторъ долженъ представлять отчеты Государю Императору, за истекшій годъ. c) Кромѣ этихъ общихъ годовыхъ отчетовъ, губернаторы представляютъ Его Величеству разныя частныя свѣдѣнія. Донесенія о чрезвычайныхъ повинностяхъ по ихъ окончаніи идутъ въ собственныя руки Его Императорскаго Величества; полугодичныя донесенія о недоимкахъ идутъ чрезъ собственную Его Императорское Величество Канцелярію. Въ бытность свою въ столицѣ губернаторъ обыкновенно удостоивается Высочайшей аудіенціи.

Высокое положеніе губернатора можно видѣть изъ того, что кромѣ оффиціальныхъ сношеній съ Сенатомъ, министрами и генералъ-губернаторами, губернаторы могутъ еще, когда сочтутъ полезнымъ для службы, сообщать и конфиденціальнымъ образомъ генералъ-губернатору и Министру Внутреннихъ Дѣлъ, какъ свои мысли о состояніи ввѣренной имъ губерніи, о нуждахъ ея и потребностяхъ управленія въ ней, такъ и замѣчанія объ открытыхъ ими, или съ основаніемъ подозрѣваемыхъ, злоупотребленіяхъ, о средствахъ прекратить эти неустройства, о способностяхъ, нравственныхъ качествахъ и вообще о большей или меньшей благонадежности находящихся на службѣ чиновниковъ... „Присемъ должно всегда имѣть въ виду, говоритъ инструкція 1837 г., вошедшая въ Сводъ Законовъ, что въ сей неподчиненной общимъ формальностямъ и правиламъ перепискѣ и которая поэтому именно

менѣе подвержена контролю и повѣркѣ, надлежитъ тѣмъ тщательнѣе избѣгать всякаго преждевременнаго изъявленія какого-либо недовольно еще твердаго и согласнаго съ справедливостью и безпристрастіемъ мнѣнія, могущаго дать высшему начальству неточное понятіе о положеніи дѣла или края, или же навлечь незаслуженное подозрѣніе на людей, лишенныхъ средствъ возражать и доказывать свою невинность".

Губернаторы для основательности въ своихъ дѣйствіяхъ и пользы ввѣреннаго управленія должны стараться имѣть самыя точныя и по возможности подробныя свѣдѣнія о состояніи губерніи во всѣхъ отношеніяхъ,—о народонаселеніи, о качествѣ почвы, о количествѣ полей, луговъ, лѣсовъ и прочихъ угодій, о числѣ городовъ, селъ, деревень, заводовъ, фабрикъ, о занятіяхъ и положеніи жителей, о повинностяхъ всякаго рода, о богоугодныхъ заведеніяхъ, церквахъ, монастыряхъ, наконецъ, о народной нравственности, о которой, какъ указываетъ инструкція, можно судить по числу и роду преступленій, склонностямъ и навыкамъ людей разныхъ состояній, особливо многочисленнѣйшихъ классовъ. Для того, чтобы имѣть въ исправности административную статистику, въ каждой губерніи находятся губернскіе статистическіе комитеты, подъ предсѣдательствомъ губернатора. На указанные выше предметы и нѣкоторые другіе (напр. степень просвѣщенія жителей, состояніе хлѣбныхъ запасовъ и т. д.) рекомендуется губернатору обращать вниманіе, и при первомъ обозрѣніи губерніи; свои замѣчанія по этому поводу онъ долженъ изложить въ особой запискѣ съ указаніемъ о своихъ предположеніяхъ, о возможныхъ исправленіяхъ и улучшеніяхъ. Эта записка, какъ уже было упомянуто, присоединяется къ донесенію губернатора Его Императорскому Величеству о первомъ обозрѣніи губерніи.

Въ статьяхъ II тома, содержащихъ общую характеристику дѣятельности губернатора, указываются слѣдующія его обязанности: губернаторы, какъ непосредственные начальники ввѣренныхъ имъ Высочайшею Государя Императора волею губерній, суть первые въ нихъ блюстители неприкосновенности верховныхъ правъ самодержавія, пользы государства и повсемѣстнаго точнаго исполненія законовъ, уставовъ, Высочайшихъ повелѣній и предписаній начальства... Они заботятся о порядкѣ, спокойствіи и безопасности всѣхъ и каждаго въ краѣ. Они заботятся о благосостояніи края, въ частности о народномъ здравіи, продовольствіи, общественномъ призрѣніи и т. д.

Губернатору, какъ представителю высшей правительственной власти въ губерніи, въ лицѣ котораго по закону сосредоточивается мѣстный надзоръ за всѣми находящимися въ губерніи гражданскаго вѣдомства административными учрежденіями и должностными лицами, предоставлено право производить во всякое время *общую и внезапную ревизію* всѣхъ этихъ учрежденій и лицъ.

Въ Сводѣ Законовъ они названы только исполнителями и оберегателями законовъ. Поэтому „они не вправѣ ни дѣлать новыхъ постановленій, ни отступать отъ существующихъ, ни учреждать налоговъ или сборовъ какого-либо рода, ни измѣнять приговоровъ судебныхъ. Какъ блюстители порядка, защищая притѣсненныхъ, ходатайствуя за пользу общую, побуждая нерадивыхъ чиновниковъ и предавая нарушателей долга сужденію надлежащихъ мѣстъ, они сами ни въ какомъ случаѣ не могутъ быть судьями. Они дѣйствуютъ или черезъ состоящія подъ ихъ предсѣдательствомъ губернскія правленія, или черезъ другія учрежденныя въ губерніи мѣста. Прямыми отъ своего лица распоряженіями они дѣйствуютъ только въ дѣлахъ, не входящихъ въ кругъ вѣдомства губернскихъ властей, а также и въ тѣхъ, которыя не терпятъ ни малѣйшаго отлагательства, или подлежатъ особенной тайнѣ, или по инымъ причинамъ поручены отъ высшаго начальства исключительному ихъ вѣдѣнію“. До 1876 г., губернаторамъ принадлежало только право распоряженій, относящихся къ частнымъ случаямъ и имѣющихъ въ виду исполненіе законовъ. Такая власть, скорѣе исполнительнаго характера, признана была недостаточной. Въ 1876 г. по Высочайше утвержденному постановленію Комитета Министровъ, губернаторамъ предоставлено право издавать обязательныя для всѣхъ жителей распоряженія по предметамъ благочинія, порядка и безопасности. Эти распоряженія губернаторовъ должны быть троекратно публикуемы въ мѣстныхъ оффиціальныхъ вѣдомостяхъ и сверхъ того, въ теченіе мѣсяца, выставляются на опредѣленныхъ и видныхъ мѣстахъ площадей и улицъ, а также въ полицейскихъ управленіяхъ и волостяхъ правленій тѣхъ мѣстностей, до которыхъ эти распоряженія касаются. Объ этихъ распоряженіяхъ губернаторы должны немедленно сообщить Министру Внутреннихъ Дѣлъ съ объявленіемъ причинъ, побудившихъ къ ихъ изданію. Министръ Внутреннихъ Дѣлъ можетъ, какъ по жалобамъ заинтересованныхъ лицъ, такъ и по собственному усмотрѣнію, сдѣлать распоряженіе о дополненіи, измѣненіи или отмѣнѣ этихъ распоряженій губернатора. Къ поддержанію силы этихъ

распоряженій служитъ карательное постановленіе, обычное для всѣхъ подобныхъ случаевъ—статья 29 устава о наказ., налагаемыхъ мировыми судьями [1]).

Говоря о характерѣ дѣятельности губернатора, законъ содержитъ наставленіе, какъ губернаторы должны себя держать относительно должностныхъ лицъ, и лицъ частныхъ. Губернатору рекомендуется направлять дѣла не только при посредствѣ формальныхъ предписаній или отношеній, но и словесными замѣчаніями и объясненіями. „Этимъ средствомъ приватнаго сообщенія своихъ мыслей и видовъ правительства губернаторы съ особеннымъ успѣхомъ могутъ пользоваться", какъ предполагаетъ инструкція, „въ сношеніяхъ съ губернскими и уѣздными предводителями дворянства, почетнѣйшими членами дворянскаго сословія и значительнѣйшими городскими обывателями. Губернаторы обязаны быть доступными не только для имѣющихъ въ нихъ прямое дѣло или нужду, но и въ сношеніяхъ частныхъ и, такъ сказать, по самому своему образу жизни, дабы обходительностью, ласкою, желаніемъ сдѣлать по возможности для каждаго пріятное, укрѣпить тѣ нравственныя между ними и ввѣреннымъ управленію ихъ краемъ связи, коимъ должно служить основаніемъ уваженіе къ ихъ правиламъ и къ чистотѣ ихъ намѣреній и побужденій. Многія нерѣдко весьма важныя затрудненія бываютъ легко преодолѣваемы или устраняемы, говоритъ инструкція, когда губернатору, сверхъ исполненія требованій его по закону всѣ ревностно содѣйствуютъ и по чувству личнаго къ нему довѣрія и любви". Инструкція губернаторамъ затѣмъ рекомендуетъ „узнавать обо всемъ, имѣющемъ значеніе для управленія не только оффиціальнымъ путемъ, но и совершенно частнымъ, при чемъ они должны удерживаться отъ излишней, часто вредной наклонности легко вѣрить жалобамъ, худымъ отзывамъ и слухамъ. Однако, они не должны и вовсе оставлять безъ вниманія такихъ слуховъ, но относиться къ нимъ безъ увлеченія и безъ раздраженія, хотябы сообщенное извѣстіе содержало въ себѣ указаніе на собственную ошибку губернатора". Вообще всѣ наставленія, содержащіяся въ инструкціи 1837 г., написаны въ духѣ весьма умѣренномъ и всюду рекомендуютъ губернаторамъ осторожность, гуманность и деликатность въ дѣйствіяхъ и въ обращеніи съ населеніемъ.

---

[1]) Св. Зак. т. II, стр. 421—428.

II. *Порядокъ принятія и сдачи губерніи и отвѣтственность губернаторовъ.*

Какъ при вступленіи въ управленіе, такъ и при оставленіи своей должности губернаторъ обязанъ представить подробныя и точныя свѣдѣнія о состояніи губерніи.

Вступивъ въ отправленіе своихъ обязанностей, губернаторъ долженъ предпринять первое обозрѣніе губерніи. Онъ долженъ побывать въ присутственныхъ мѣстахъ губернскаго города, повѣрить тамъ состояніе дѣлопроизводства, капиталы и т. п. Затѣмъ, въ одинъ или нѣсколько пріемовъ сдѣлать такое же обозрѣніе уѣздныхъ правительственныхъ учрежденій и волостей. Онъ предпринимаетъ при этомъ всѣ необходимыя мѣры для исправленія злоупотребленій, выслушиваетъ жалобы и постановляетъ по нимъ то или другое рѣшеніе. При этомъ обозрѣніи уѣздовъ и волостей губернаторы должны стараться составить себѣ точное понятіе о состояніи населенія губерніи въ отношеніи экономическомъ, нравственномъ etc. По окончаніи перваго обозрѣнія губернаторъ составляетъ донесеніе Государю Императору, которое надписывается: „въ собственныя Его Императорскаго Величества руки“, и къ этому донесенію присоединяетъ записку о состояніи губерніи.

Отчеты. Отчетность губернаторовъ производится или посредствомъ общихъ отчетовъ, или посредствомъ частныхъ донесеній и различнаго рода свѣдѣній о состояніи управленія по различнымъ отраслямъ. Губернаторы, какъ сказано выше, представляютъ Государю Императору донесеніе о первомъ обозрѣніи и при немъ записку о состояніи губерніи. Затѣмъ они представляютъ на имя Государя ежегодный отчетъ (который въ копіи представляется и въ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ); кромѣ того губернаторъ долженъ въ различные сроки представлять отчеты и донесенія о различныхъ предметахъ какъ Государю Императору (напр. о чрезвычайныхъ повинностяхъ), такъ и различнымъ высшимъ учрежденіямъ и лицамъ: Правительствующему Сенату (напр. о полученныхъ указахъ), Министру Внутреннихъ Дѣлъ, Министру Юстиціи, Министру Финансовъ и многимъ другимъ министрамъ и главноуправляющимъ. Оставляя окончательно губернію, губернаторъ долженъ составить особый отчетъ. Въ отчетѣ о сдачѣ губерніи должно входить: во 1-хъ, обозначеніе числа нерѣшенныхъ дѣлъ—a) въ канцеляріи губернатора и b) въ губернскомъ правленіи. Во 2-хъ, количество и роды недоимокъ и, въ 3-хъ, виды и предположенія для исправленія и улучшенія какой-либо

части управленія. Кромѣ того, въ губерніяхъ, гдѣ не введено земское и городское положеніе, при сдачѣ губерніи должны быть сообщены и нѣкоторыя другія данныя—о состояніи пожарной части, о состояніи капиталовъ, находящихся въ вѣдѣніи приказа общественнаго призрѣнія, о состояніи продовольственныхъ запасовъ и капиталовъ. Кромѣ этого отчета при сдачѣ, который сообщается преемнику или въ отсутствіи его вице-губернатору, губернаторъ можетъ словесно или письменно передать своему преемнику и свои частныя мнѣнія о положеніи губерніи и о предметахъ, на которые сочтетъ полезнымъ обратить вниманіе.

Губернаторы отвѣтствуютъ какъ за всякое нерадѣніе и бездѣятельность, такъ и за злоупотребленіе властью. Но они могутъ быть удаляемы отъ должности или предаваемы суду не иначе, какъ по Высочайшимъ повелѣніямъ, исходящимъ или непосредственно отъ Государя или по представленіямъ Сената, министровъ, сенаторовъ, ревизующихъ губерніи, или же генералъ-губернаторовъ. Судъ надъ ихъ дѣятельностью производится въ уголовномъ-кассаціонномъ департаментѣ.

III. *Обязанности губернаторовъ по отдѣльнымъ предметамъ, порученнымъ ихъ вѣдѣнію.*

А. Прежде всего нужно указать на обязанности губернаторовъ *по опредѣленію, увольненію и надзору за должностными лицами* [1]). На губернаторовъ, во 1-хъ, возлагается надзоръ за всѣми молодыми людьми дворянскаго происхожденія и молодыми людьми другихъ сословій, окончившими курсъ съ аттестатами, дающими право на классъ, отъ XIV до X включительно. Они должны направлять нравственность и способность этихъ лицъ для будущей пользы государственной службы. Губернаторы должны заботиться о нихъ не только какъ начальники, но какъ отцы семейства, коимъ поручаются благовоспитанныя дѣти для первыхъ шаговъ на поприщѣ службы. Во 2-хъ, они должны слѣдить затѣмъ, чтобы должности были занимаемы вполнѣ благонадежными чиновниками. Для этого они собираютъ свѣдѣнія о способностяхъ, нравственныхъ качествахъ и образѣ жизни тѣхъ, которые ищутъ назначенія на должность отъ короны или получаютъ должности по выборамъ. Такимъ образомъ, въ тѣхъ случаяхъ, гдѣ отъ губернатора зависитъ утвержденіе въ должностяхъ по выборамъ, онъ можетъ отказать въ утвержденіи на основаніи имѣющихся у него свѣдѣній. При назначеніи на должности губернаторы должны поступать съ строгою разборчивостью нравственныхъ качествъ и способностей. Опредѣленіе къ должностямъ они должны дѣлать не иначе, какъ чрезъ Губернское Правленіе. При этомъ они наблюдаютъ, чтобы не были допускаемы къ должностямъ лица неспособныя или неимѣющія права поступать въ гражданскую службу. При опредѣленіи на должности административными губернскими мѣстами

[1]) Св. Зак. т. II, ст. 282—291.

и учрежденіями, при перемѣщеніи чиновниковъ съ одной должности на другую, или изъ одного вѣдомства въ другое, а также при замѣщеніи должностей по найму, губернатору предоставлено изъявлять свое несогласіе, если онъ сочтетъ этихъ чиновниковъ неблагонадежными. Въ случаяхъ несогласія онъ доноситъ министру. Если отъ губернатора не послѣдовало увѣдомленія въ теченіе двухнедѣльнаго срока, то онъ считается согласившимся [1]). Это правило, впрочемъ, распространяется только на низшихъ чиновниковъ, до VII класса включительно. На всѣхъ членовъ губернскихъ и уѣздныхъ присутствій, а въ контрольныхъ палатахъ и на младшихъ ревизоровъ оно не распространяется. Это право предоставлено губернатору и относительно должностныхъ лицъ городскаго и земскаго самоуправленія, служащихъ не по выборамъ. Губернаторомъ утверждаются въ должностяхъ городскіе головы всѣхъ городовъ, за исключеніемъ губернскихъ, и предсѣдатели уѣздныхъ и члены губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ управъ. Списки лицъ, избираемыхъ въ мировые судьи,— посылаемые для утвержденія въ Правительствующій Сенатъ, предварительно сообщаются губернатору, который даетъ съ своей стороны аттестацію избранныхъ лицъ. Сенатъ, при утвержденіи, долженъ эту аттестацію принимать во вниманіе. Въ 3-хъ, черезъ губернаторовъ идутъ представленія административныхъ губернскихъ учрежденій о наградахъ (за исключеніемъ чиновъ контрольныхъ палатъ и нѣкоторыхъ должностныхъ лицъ таможеннаго вѣдомства и чиновниковъ по министерству народнаго просвѣщенія). Въ 4-хъ, если губернаторъ замѣтитъ со стороны подвѣдомственныхъ ему чиновниковъ явное нерадѣніе или иное злоупотребленіе власти и довѣрія начальства, то дѣлаетъ распоряженіе или о взысканіи съ виновныхъ или о преданіи ихъ суду. Это онъ дѣлаетъ посредствомъ губернскаго правленія, а относительно чиновниковъ казенной палаты — чрезъ общее присутствіе этой палаты. О лицахъ, коихъ удаленіе зависитъ отъ высшаго начальства, онъ представляетъ на разсмотрѣніе министровъ или главноуправляющихъ. Относительно волостныхъ старшинъ и ихъ помощниковъ губернаторъ имѣетъ право дѣлать выговоры, налагать штрафы не свыше 5 рублей, подвергать аресту не свыше 7 дней и временно отстранять отъ должности. Окончательное отрѣшеніе этихъ лицъ отъ должности или преданіе ихъ суду принадлежитъ губернскому присутствію [2]).

В. *Охраненіе дарованныхъ законами правъ.*

На губернаторовъ возлагается, во 1-хъ, содѣйствіе православному духовенству въ охраненіи правъ церкви и незыблемости самой вѣры. Губернаторы наблюдаютъ, чтобы въ ихъ губерніяхъ не были распространяемы ереси и принимаютъ для отвращенія сего зла всѣ закономъ предписанныя мѣры. Проекты церковныхъ братствъ въ гражданскомъ отношеніи представляются на ихъ соображеніе и утвержденіе. Въ церковномъ отношеніи эти проекты утверждаются епархіальнымъ начальствомъ. Губернаторы наблюдаютъ, чтобы полиція слѣдила затѣмъ, чтобы при отправленіи

---

[1]) Св. Зак. т. II, ст. 286.

[2]) Тамъ же, ст. 291.

богослуженія и всѣхъ церковныхъ обрядовъ не нарушалось должное благочестіе и тишина. Губернаторы оказываютъ защиту и пособіе и другимъ свободно исповѣдуемымъ въ Имперіи религіямъ, наблюдая только, чтобы не было совращенія изъ православія, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ, и изъ другихъ христіанскихъ вѣроисповѣданій. Они должны заботиться о должномъ уваженіи воскресныхъ и праздничныхъ дней, чтобы въ эти дни не производилось казенныхъ и публичныхъ работъ, а также, чтобы не принуждались къ работамъ временно-обязанные крестьяне, находящіеся на издѣльной повинности. Во 2-хъ, губернаторамъ принадлежитъ охраненіе правъ и привилегій лицъ различныхъ сословій. Губернаторы наблюдаютъ за соблюденіемъ привилегій, предоставленныхъ дворянамъ и дворянскимъ собраніямъ. По отношенію къ мѣщанамъ и крестьянамъ они разсматриваютъ, правильно ли составлены общественные приговоры о предоставленіи порочныхъ членовъ въ распоряженіе правительства. По отношенію къ крестьянамъ, кромѣ другихъ обязанностей, указанныхъ въ законахъ о состояніяхъ, на губернаторѣ лежитъ обязанность наблюдать чрезъ уѣздныя полицейскія управленія, чтобы крестьяне не были подвергаемы какимъ либо противозаконнымъ наказаніямъ, поборамъ или повинностямъ, чтобы крестьянскіе выборы происходили правильно и въ законномъ положенные сроки. По отношенію къ иностранцамъ губернаторъ долженъ наблюдать, чтобы они пользовались общимъ покровительствомъ законовъ и не терпѣли незаконныхъ стѣсненій и помѣшательствъ во всѣхъ дѣлахъ.

С. *Охраненіе безопасности и общественнаго порядка.* Обязанности губернатора по этой части излагаются, какъ въ статьяхъ II т. Свода Законовъ, касающихся спеціально губернаторовъ, такъ и въ статьяхъ того же тома, касающихся дѣятельности полиціи, въ уставѣ о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій, въ уставѣ паспортномъ, цензурномъ и нѣкоторыхъ другихъ. Губернаторъ дѣйствуетъ или своими прямыми распоряженіями, или же черезъ другія мѣста и лица, въ особенности черезъ уѣздную и городскую полицію, которой онъ состоитъ непосредственнымъ начальникомъ. Въ случаѣ надобности онъ можетъ требовать отъ мѣстныхъ военныхъ властей содѣйствія вооруженной силы. Имъ принадлежитъ, какъ уже было сказано, право изданія обязательныхъ для мѣстныхъ жителей постановленій по дѣламъ *благочинія*, *порядка* и *безопасности*.

Кромѣ общаго наблюденія за исполненіемъ законовъ объ общественномъ порядкѣ и благоустройствѣ, законъ обращаетъ особенное вниманіе губернаторовъ на нѣкоторые предметы: 1) Губернаторъ черезъ полицію и черезъ другія начальства заботится объ охраненіи добрыхъ нравовъ, о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій, объ исполненіи дѣйствующихъ постановленій о мотовствѣ, распутствѣ, запрещенныхъ играхъ и т. д. 2) Онъ внушаетъ той же полиціи, чтобы она имѣла бдительный надзоръ за соблюденіемъ порядка и общественнаго спокойствія во время публичныхъ собраній, празднествъ, съѣздовъ на ярмаркахъ, рынкахъ, при общественныхъ увеселеніяхъ, театральныхъ зрѣлищахъ и т. д. 3) Въ случаѣ, если бы гдѣ-либо между поселянами или городскими жителями возникли безпорядки и неповиновеніе законной власти, губернаторы принимаютъ всѣ необходимыя мѣры для прекращенія этихъ безпорядковъ, вразумленія заблуждающихъ и усмиренія ослушныхъ. Наконецъ, 4) въ случаѣ появленія

разбойничьихъ шаекъ или скопища воровъ, они принимаютъ необходимыя мѣры для ихъ преслѣдованія и искорененія.

D. *Надзоръ за исправнымъ отбываніемъ податей и повинностей.* Здѣсь мы должны разсмотрѣть: а) обязанности губернатора по отношенію къ обще-государственнымъ податямъ и затѣмъ b) къ мѣстнымъ денежнымъ сборамъ и повинностямъ. Что касается обще-государственныхъ налоговъ, то губернатору принадлежитъ только право надзора за исправнымъ поступленіемъ этихъ налоговъ въ казну. До послѣдняго времени не было особенныхъ органовъ для взиманія податей. Эта обязанность лежала на полиціи подъ высшимъ надзоромъ губернатора. Губернаторъ каждое полугодіе долженъ отдавать отчетъ Государю, извѣщая о количествѣ недоимокъ. Законъ отмѣчаетъ съ особенной силой эту обязанность губернатора по взысканію налоговъ и грозитъ какъ губернаторамъ, такъ и губернскимъ правленіямъ монаршимъ гнѣвомъ за недостатокъ вниманія въ этомъ дѣлѣ. Что касается мѣстныхъ денежныхъ сборовъ и повинностей, то главная масса этихъ сборовъ находится въ завѣдываніи земскихъ и городскихъ учрежденій. Этимъ учрежденіямъ принадлежитъ право обложенія. Губернаторамъ же предоставлено право контроля относительно опредѣленія земскихъ повинностей и раскладки, осуществляемое или при посредствѣ протеста по отношенію къ постановленіямъ земскихъ и городскихъ учрежденій. Они слѣдятъ за тѣмъ, чтобы въ городскія и земскія смѣты вносились всѣ расходы, обязательные для этихъ учрежденій. Взысканіе земскихъ сборовъ, какъ городскихъ, такъ и уѣздныхъ и побужденіе къ исполненію натуральныхъ повинностей лежитъ также на обязанности полиціи подъ высшимъ надзоромъ губернатора. Кромѣ того, губернаторъ участвуетъ и въ самомъ опредѣленіи нѣкоторыхъ земскихъ повинностей—квартирной, дорожной, строительной и нѣкоторыхъ другихъ, предсѣдательствуя въ т. н. губернскомъ распорядительномъ комитетѣ, въ мѣстностяхъ гдѣ не введены земскія учрежденія.

Кромѣ надзора за взысканіемъ податей губернаторы имѣютъ разнаго рода другія обязанности относительно казенныхъ денежныхъ средствъ.

Губернатору принадлежитъ утвержденіе о причисленіи въ окладъ лицъ, ускользнувшихъ отъ оклада, объ увольненіи въ духовное вѣдомство или въ монашество людей податнаго состоянія, утвержденіе торговъ на сумму отъ пяти до десяти тысячъ руб., утвержденіе поставочныхъ цѣнъ на провіантъ, фуражъ и др. припасы и матеріалы. Они лично, или черезъ благонадежныхъ чиновниковъ, свидѣтельствуютъ въ казначействахъ денежныя суммы.

На губернаторѣ лежатъ нѣкоторыя обязанности по отбыванію воинской повинности. А именно: призывные списки составляются въ уѣздахъ уѣздными земскими собраніями, а въ городахъ городскими управами; распредѣленіе же самыхъ участковъ утверждается губернаторомъ. Кромѣ того ему принадлежитъ предсѣдательство въ губернскомъ по воинскимъ дѣламъ присутствіи, въ которомъ рѣшаются важнѣйшія дѣла, касающіяся отбыванія воинской повинности въ губерніи.

E. *По вѣдомству государственныхъ имуществъ.* Кромѣ общихъ обязанностей по надзору, губернаторы обязаны въ особенности обращать вниманіе на охраненіе казенныхъ лѣсовъ отъ истребленія; разсматриваютъ таксы

на продажу лѣса, представляемыя управленіемъ государственныхъ имуществъ въ министерство. Кромѣ того губернаторъ въ качествѣ предсѣдателя участвуетъ въ составляемомъ при управленіи государственныхъ имуществъ изъ чиновниковъ различныхъ вѣдомствъ, особомъ присутствіи для отдачи въ арендное содержаніе или для отчужденія казенныхъ имуществъ, а также въ особыхъ торговыхъ присутствіяхъ, въ которыхъ происходятъ торги на продажу лѣсныхъ матеріаловъ. Если государственныя имущества окажутся въ отличномъ порядкѣ, то губернаторъ можетъ ходатайствовать передъ Министромъ Государственныхъ Имуществъ о награжденіи лицъ, содѣйствовавшихъ доведенію ихъ до такого состоянія.

F. *Дѣла о благоустройствѣ и благосостояніи губерніи.* Въ этомъ отношеніи роль губернаторовъ чрезвычайно различна, смотря потому, введены ли въ губерніи земскія и городскія учрежденія или нѣтъ. Со времени ихъ введенія, дѣятельность губернаторовъ по всѣмъ дѣламъ, касающимся благоустройства и благосостоянія, значительно съужена, и всѣ заботы въ этомъ отношеніи лежатъ на органахъ мѣстнаго самоуправленія. Губернаторамъ предоставлено только право надзора, осуществляемое ими посредствомъ протестовъ, иногда и принятіе чрезвычайныхъ мѣръ. Мы разсмотримъ дѣятельность губернаторовъ только въ тѣхъ мѣстностяхъ, въ которыхъ введены земскія учрежденія:

а) *по народному продовольствію* губернаторамъ принадлежитъ общее наблюденіе за свободною и безпрепятственною торговлею хлѣбомъ и другими жизненными припасами и принятіе мѣръ противъ перекупки ихъ и непомѣрнаго повышенія цѣнъ. Имъ принадлежитъ также принятіе чрезвычайныхъ мѣръ въ случаѣ сильнаго неурожая и истощенія хлѣбныхъ запасовъ.

b) По *пожарной части.* Здѣсь, какъ и по другимъ отраслямъ управленія, губернаторамъ принадлежитъ общій надзоръ за тѣмъ, чтобы полиція исполняла правила пожарнаго устава и охраняла во время пожара порядокъ и безопасность.

c) *Относительно торговли и промышленности.* Губернатору принадлежитъ разрѣшеніе въ городахъ постройки фабрикъ и заводовъ, опасныхъ въ пожарномъ или гигіеническомъ отношеніи. Списокъ такихъ заведеній публикуется ежегодно по соглашенію Министра Внутреннихъ Дѣлъ съ Министромъ Финансовъ.

d) *Попеченіе о народномъ здравіи.* Заботы о народномъ здравіи раздѣляются между правительственными органами и земскими. На губернатора возлагается: во 1-хъ, общее наблюденіе за исполненіемъ правилъ, предписанныхъ во врачебномъ уставѣ. Во 2-хъ, предупрежденіе всего, что можетъ быть причиною эпидемическихъ и другихъ между людьми болѣзней. Онъ дѣйствуетъ черезъ врачебнаго инспектора и общее присутствіе губернскаго правленія. Кромѣ того въ случаѣ надобности въ общее присутствіе губернскаго правленія могутъ быть приглашаемы и другія высшія должностныя лица въ губерніи, какъ-то: управляющій казенной палатой, управляющій государственными имуществами, губернскій и уѣздный предводители, городской голова, духовныя лица, по назначенію консисторіи, и другія. Въ 3-хъ, наблюденіе за исправнымъ содержаніемъ госпиталей и больницъ гражданскаго вѣдомства. Въ 4-хъ, наблюденіе за карантинными установленіями въ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ таковыя находятся.

e) *Общественное призрѣніе и опека.* Губернатору принадлежитъ: во 1-хъ, общій высшій надзоръ и содѣйствіе тому, чтобы всѣ благотворительныя учрежденія содержались въ исправности. Во 2-хъ, назначеніе опекъ: а) надъ слабоумными и умалишенными. Назначенію опеки предшествуетъ освидѣтельствованіе этихъ предполагаемыхъ умалишенныхъ въ губернскомъ правленіи въ присутствіи правительственныхъ лицъ, предводителя дворянства и сословныхъ депутатовъ. b) Назначеніе опекъ надъ расточительными. Въ 3-хъ, наблюденіе за тѣмъ, чтобы душевно-больные не были помѣщены въ частныя лечебныя заведенія по злоупотребленію власти.

f) *Народное образованіе.* До 1874 г. на губернаторѣ лежали только обязанности по отношенію къ женскимъ учебнымъ заведеніямъ вѣдомства Императрицы Маріи. По положенію 1874 г. о народномъ образованіи губернатору принадлежитъ общее наблюденіе за ходомъ и направленіемъ первоначальнаго обученія въ губерніи. На этомъ основаніи, сверхъ принадлежащихъ ему по закону, какъ представителю высшей въ губерніи административной власти, правъ—ему представляется сообщать Министру Народнаго Просвѣщенія свои замѣчанія и соображенія. Губернаторъ по званію своему есть почетный попечитель женскихъ гимназій и прогимназій. Въ видахъ изысканія средствъ, для поддержанія существующихъ уже женскихъ гимназій, или открытія новыхъ учебныхъ заведеній такого рода, могутъ быть учреждаемы, по распоряженію губернатора, особые комитеты изъ лицъ, желающихъ способствовать достиженію этой цѣли. Въ случаѣ замѣченныхъ въ управленіи женскими гимназіями безпорядковъ, губернаторъ можетъ указывать на нихъ попечительному совѣту гимназій; въ болѣе важныхъ случаяхъ онъ сообщаетъ попечителю учебнаго округа или доводитъ до свѣдѣнія Министра Народнаго Просвѣщенія. На немъ лежитъ ближайшій надзоръ за преуспѣяніемъ мѣстныхъ женскихъ заведеній Императрицы Маріи. Эти заведенія онъ долженъ посѣщать возможно чаще.

IV. *Отношеніе губернаторовъ къ суду.* При дѣйствіи старыхъ судебныхъ уставовъ, губернатору принадлежала гораздо болѣе обширная власть по отношенію къ суду. На ихъ утвержденіе, напр., восходили въ нѣкоторыхъ случаяхъ приговоры уголовной Палаты. Уставы 1864 г. совершенно отстранили губернатора отъ судебной дѣятельности. Ему принадлежитъ только участіе въ особомъ присутствіи судебной палаты по дѣламъ о гражданскихъ взысканіяхъ съ должностныхъ лицъ. Ему принадлежитъ еще нѣкоторое участіе въ предварительномъ составленіи списка присяжныхъ засѣдателей [1]).

V. *Отношеніе губернаторовъ къ органамъ безсословнаго и сословнаго самоуправленія.*

Что касается земскаго и городскаго самоуправленія, то еще по земскому положенію 1864 и по городовому положенію 1870 г. губернаторъ является въ качествѣ лица, наблюдающаго за закон-

[1]) См. т. I, стр. 322.

ностью въ дѣятельности органовъ самоуправленія и за соблюденіемъ общихъ государственныхъ интересовъ. По новымъ законоположеніямъ, земскому 1890 года и городовому 1892 года, губернаторъ, кромѣ того, поставленъ въ особое положеніе органа, охраняющаго мѣстное населеніе отъ „явнаго нарушенія его интересовъ“ со стороны органовъ самоуправленія. Контроль относительно органовъ самоуправленія, введенный положеніями 1864 и 1870 гг., новыми положеніями значительно усиленъ.

Губернаторъ *назначаетъ* изъ числа кандидатовъ, представленныхъ волостными сходами, гласныхъ отъ крестьянъ въ уѣздное земское собраніе.

Губернаторъ *утверждаетъ въ должностяхъ* большинство должностныхъ лицъ земскаго и городскаго самоуправленія [1]). О лицахъ, служащихъ въ городскихъ и земскихъ учрежденіяхъ по найму, или хотя и съ правами государственной службы, но не свыше VII класса и не по выборамъ, на опредѣленіе къ должностямъ и на ихъ перемѣщеніе должно быть испрошено согласіе губернатора. Если онъ въ теченіе двухъ недѣль не выразитъ своего несогласія, то считается согласившимся [2]). Отъ губернатора зависитъ *увольненіе въ отпускъ* внѣ предѣловъ губерніи предсѣдателя и членовъ земскихъ управъ и увольненіе въ отпускъ городскихъ головъ.

Губернаторъ *утверждаетъ нѣкоторыя постановленія* земскихъ собраній и городскихъ думъ. Впрочемъ, неутвержденіе постановленія не рѣшаетъ дѣло окончательно. Въ случаѣ неутвержденія постановленія, дѣло рѣшается губернскимъ по городскимъ и земскимъ дѣламъ присутствіемъ.

Кромѣ того, губернаторъ можетъ въ двухнедѣльный срокъ *опротестовать* всякое постановленіе, если оно „незаконно, не соотвѣтствуетъ общимъ государственнымъ пользамъ или нуждамъ, или-же явно нарушаетъ интересы мѣстнаго населенія“.

Благодаря этому праву утвержденія однихъ постановленій и протеста относительно другихъ, губернаторъ принимаетъ большее

---

[1]) Губернаторъ утверждаетъ: членовъ губернской земской управы, предсѣдателя и членовъ уѣздныхъ управъ, городскихъ головъ уѣздныхъ и другихъ менѣе значительныхъ городовъ (иначе говоря: городскихъ головъ всѣхъ городовъ за исключеніемъ столицъ, губернскихъ, областныхъ городовъ и главныхъ городовъ градоначальствъ), членовъ городскихъ управъ повсемѣстно и городскихъ секретарей.

[2]) Пол. о зем. учр. 1890, ст. 107. Гор. пол. 1892, ст. 107. Общ. учр. губ., ст. 286. Уставъ о службѣ гражданской, Св. Зак. т. III, ст. 179.

или меньшее участіе во всей дѣятельности земствъ и городовъ. Онъ принимаетъ участіе въ изданіи постановленій городскихъ думъ и губернскихъ земскихъ собраній, обязательныхъ для всѣхъ жителей, онъ слѣдитъ за тѣмъ, соблюдены-ли, при изданіи этихъ постановленій или при проведеніи органами самоуправленія другихъ какихъ либо мѣръ, требованія различныхъ уставовъ—строительнаго, пожарнаго, продовольственнаго, врачебнаго и т. д. Онъ слѣдитъ за тѣмъ, внесены-ли въ земскій или городской бюджетъ обязательные расходы и соблюдены-ли другія правила о составленіи бюджета. Губернаторъ имѣетъ право дѣлать *предложенія* управамъ, земскимъ собраніямъ и городскимъ думамъ объ устраненіи всякаго рода неправильностей, о принятіи какихъ либо мѣръ или изданіи какихъ либо постановленій.

Губернаторъ слѣдитъ за законностью и правильностью дѣйствій управъ и разнаго рода служащихъ въ городскихъ и земскихъ учрежденіяхъ. Онъ имѣетъ право *ревизовать* дѣлопроизводство управъ и *возбуждать вопросъ о дисциплинарномъ или уголовномъ преслѣдованіи* должностныхъ лицъ земскаго и городскаго самоуправленія. Впрочемъ, право преданія суду, какъ уголовному, такъ и дисциплинарному, ему лично не принадлежитъ. Преданіе суду зависитъ отъ губернскаго по городскимъ и земскимъ дѣламъ присутствія, отъ Совѣта Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, въ рѣдкихъ случаяхъ отъ Сената по I-му департаменту.

На губернаторѣ лежатъ различнаго рода обязанности относительно *дворянскихъ* сословныхъ учрежденій.

Хотя обыкновенныя дворянскія собранія происходятъ, въ силу самого закона, „черезъ каждые три года въ опредѣленное время“, но дворяне для выборовъ собираются „съ разрѣшенія и по распоряженію губернатора“. Чрезвычайныя дворянскія собранія созываются губернскимъ предводителемъ дворянства, съ разрѣшенія губернатора. Губернаторъ открываетъ и закрываетъ дворянскія собранія, приводитъ къ присягѣ дворянъ, прибывшихъ на выборы, утверждаетъ въ должности уѣздныхъ предводителей и нѣкоторыхъ другихъ должностныхъ лицъ и приводитъ къ присягѣ лицъ новоназначенныхъ.

Губернаторъ можетъ потребовать, чтобы при совѣщаніяхъ какъ земскихъ и городскихъ, такъ и дворянскихъ собраній были устранены постороннія лица [1]).

[1]) Правила о порядкѣ производства дѣлъ въ земскихъ, дворянскихъ и городскихъ общественныхъ и сословныхъ собраніяхъ. Св. Зак. изд. 1892 г., т. II, ст. 188.

Что касается *крестьянскаю* самоуправленія, то губернаторъ имѣетъ къ нему мало непосредственныхъ отношеній. Онъ большею частью дѣйствуетъ черезъ губернское присутствіе, уѣздный съѣздъ и земскихъ начальниковъ. Онъ имѣетъ право лично, черезъ земскихъ начальниковъ или другихъ чиновниковъ ревизовать крестьянскія учрежденія; старшинъ и другихъ должностныхъ лицъ крестьянскаго самоуправленія, онъ можетъ подвергать дисциплинарнымъ взысканіямъ и временно устранять ихъ отъ должности.

Кромѣ всего сказаннаго о дѣятельности губернаторовъ по вопросамъ, касающимся мѣстныхъ органовъ самоуправленія, необходимо отмѣтить, что постановленія этихъ органовъ, требующія утвержденія высшаго начальства, препровождаются черезъ губернатора, который при этомъ излагаетъ и свое мнѣніе. Также точно ходатайства, адресованныя къ высшему начальству, идутъ черезъ губернатора, кромѣ дворянскихъ, которыя могутъ быть пересылаемы и непосредственно Министру Внутреннихъ Дѣлъ или въ собственныя руки Его Императорскаго Величества.

VI. *Отношеніе губернатора къ военному вѣдомству.*

Войска требуются гражданскими властями или въ силу постановленій закона, для содержанія карауловъ, для присутствованія при исполненіи судебныхъ приговоровъ и для содѣйствія судебнымъ властямъ, или же для подкрѣпленія полиціи въ тѣхъ случаяхъ, гдѣ собственныя силы полиціи недостаточны, какъ напр. для охраненія благочинія при церковныхъ торжествахъ и для соблюденія порядка на ярмаркахъ, торгахъ, народныхъ гуляньяхъ и т. п., для сопровожденія казеннаго имущества, для поимки и задержанія разбойниковъ, грабителей, зажигателей и другихъ преступниковъ, для предупрежденія или прекращенія народныхъ безпорядковъ и волненій, для преслѣдованія партій вооруженныхъ контрабандистовъ и т. д.

Право призыва войскъ принадлежитъ генералъ-губернаторамъ, губернаторамъ, градоначальникамъ, полиціймейстерамъ и исправникамъ, а также сенаторамъ во время производства ревизій.

Генералъ-губернаторы, губернаторы, градоначальники и сенаторы, производящіе ревизію, обращаются къ командующему войсками военнаго округа, если же онъ не находится въ городѣ, то прямо къ ближайшему начальнику военной части.

Полиціймейстеры и исправники призываютъ войска самостоятельно лишь для содѣйствія при исполненіи судебныхъ приговоровъ. Въ остальныхъ случаяхъ они могутъ призывать войска не иначе,

какъ предварительно испросивши на то согласіе губернатора или градоначальника. Изъ этого правила изъемлются только случаи крайней, неотложной необходимости, недопускающей возможности ожидать требуемаго разрѣшенія, какъ напр. если, при безпорядкахъ и волненіяхъ, неповинующіеся уже покусились на насиліе, грабежъ, зажигательство или убійство. При требованіи войска, губернаторъ долженъ указать, какъ цѣль, которая преслѣдуется при призывѣ войска, такъ и тѣ средства, которыя по его мнѣнію могутъ повести къ водворенію порядка. Всѣ дальнѣйшія дѣйствія принадлежатъ исключительно военному вѣдомству, гражданское же вступаетъ въ свои права только тогда, когда безпорядки будутъ прекращены и объ этомъ будетъ сообщено губернатору надлежащею властью. Не смотря на такую самостоятельность дѣйствій военной власти, во время пребыванія войскъ въ мѣстахъ призыва, гражданскія и военныя власти сообщаютъ одна другой всѣ полученныя свѣдѣнія и оказываютъ взаимную помощь [1]).

Должность Вице-губернатора.

(Св. Зак. т. II, ст. 480—487).

Вице-губернаторъ есть нормальный предсѣдатель и непосредственный начальникъ губернскаго правленія. Кромѣ своихъ обязанностей по губернскому правленію, онъ несетъ и другія многочисленныя обязанности. Онъ есть непосредственный помощникъ губернатора и исправляетъ его должность въ случаѣ его болѣзни или отсутствія. Вице-губернаторъ есть послѣ губернатора старшее въ губерніи лицо и во всѣхъ собраніяхъ и засѣданіяхъ, при бытности губернатора, заступаетъ первое по немъ мѣсто, уступая старшинство, если не присутствуетъ вмѣсто губернатора, одному только губернскому предводителю дворянства. Вице-губернаторъ долженъ, по мѣрѣ возможности и не отвлекаясь отъ своихъ главнѣйшихъ обязанностей по губернскому правленію, присутствовать во всѣхъ комиссіяхъ и учрежденіяхъ, состоящихъ подъ предсѣдательствомъ губернатора. Кромѣ того онъ предсѣдательствуетъ въ попечительствѣ, надъ исправительными арестантскими отдѣленіями, участвуетъ въ особомъ присутствіи окружнаго суда, для рѣшенія дѣлъ о взысканіи вознагражденія за вредъ и убытки, причиненные распоряженіями должностныхъ лицъ административнаго вѣ-

[1]) Общее учрежденіе губернское, приложеніе къ ст. 316 (примѣчаніе).

домства и во многихъ другихъ учрежденіяхъ. Кромѣ того на немъ лежитъ цензура оффиціальнаго органа, губернскихъ вѣдомостей, и частныхъ періодическихъ изданій, гдѣ нѣтъ особаго цензора. Губернаторъ можетъ, кромѣ того, въ случаѣ нужды поручать ему частное обозрѣніе городскихъ и уѣздныхъ управленій.

Особыя права начальниковъ губерній въ мѣстностяхъ, объявленныхъ въ состояніи усиленной или чрезвычайной охраны.

Нѣкоторыя особыя права принадлежатъ губернаторамъ и генералъ-губернаторамъ въ тѣхъ случаяхъ, когда губернія находится въ исключительномъ положеніи. Эти права предоставлены имъ „положеніемъ объ усиленной и чрезвычайной охранѣ", изданномъ 14 августа 1881 г. Положеніе 14 августа 1881 г. различаетъ два главныхъ положенія губерніи—усиленной охраны и чрезвычайной охраны; но къ нимъ необходимо присоединить еще и третье положеніе—нормальное положеніе губерніи, но съ нѣкоторыми особенностями.

Положеніе объ усиленной охранѣ вводится по распоряженію Мин. Вн. Дѣлъ или же генералъ-губернаторомъ, съ утвержденія Мин. Вн. Дѣлъ. Объявленіе положенія усиленной охраны представляется на Высочайшее усмотрѣніе и сообщается Сенату для распубликованія. Оно имѣетъ силу только на одинъ годъ. Въ случаѣ необходимости дальнѣйшаго продолженія этого положенія Министръ Внутр. Дѣлъ входитъ съ представленіемъ въ Комитетъ Министровъ. Въ мѣстностяхъ, состоящихъ на положеніи усиленной охраны, генералъ-губернаторамъ, а гдѣ таковыхъ нѣтъ, губернаторамъ, предоставляется: во 1-хъ, издавать обязательныя постановленія по предметамъ, относящимся къ предупрежденію нарушенія общественнаго порядка и государственной безопасности. Во 2-хъ, устанавливать за нарушеніе этихъ постановленій взысканія не свыше трехмѣсячнаго ареста или денежнаго штрафа не болѣе 500 руб. Въ 3-хъ, разсматривать дѣла объ этихъ нарушеніяхъ въ административномъ порядкѣ, при чемъ генералъ-губернаторы могутъ уполномочивать на разрѣшеніе этихъ дѣлъ подчиненныхъ имъ губернаторовъ, градоначальниковъ, или оберъ-полиціймейстеровъ. Въ 4-хъ, воспрещать всякія народныя общественныя и даже частныя собранія. Въ 5-хъ, дѣлать распоряженія о закрытіи всякихъ вообще торговыхъ и промышленныхъ заведеній, какъ срочно, такъ и на все время объявленнаго положенія усиленной охраны. Въ 6-хъ, воспрещать отдѣльнымъ личностямъ пребываніе въ мѣстностяхъ, объявленныхъ въ состояніи усиленной охраны. Право высылки въ

опредѣленную мѣстность, хотя бы на родину, предоставлено особому совѣщанію, находящемуся при Мин. Вн. Дѣлъ, съ утвержденіемъ послѣдняго. Въ 7-хъ, генералъ-губернаторамъ, а гдѣ таковыхъ нѣтъ, Министру Вн. Дѣлъ предоставляется: a) передавать на разсмотрѣніе военныхъ судовъ отдѣльныя дѣла, b) требовать разсмотрѣнія этихъ дѣлъ въ засѣданіяхъ непубличныхъ. При этомъ всѣ дѣла о государственныхъ преступленіяхъ обязательно должны быть разсматриваемы непублично. Утвержденіе приговоровъ военныхъ судовъ по этимъ дѣламъ принадлежитъ генералъ-губернаторамъ, а гдѣ ихъ нѣтъ—командующему войсками военнаго округа. Въ 8-хъ, правило статьи 286-й общаго учрежденія губерніи предоставляющей губернатору, какъ было сказано выше, право изъявлять свое согласіе или несогласіе при опредѣленіяхъ на службу и перемѣщеніяхъ должностныхъ лицъ административнаго вѣдомства распространяется и на служащихъ въ судебно-мировыхъ учрежденіяхъ, за исключеніемъ самихъ мировыхъ судей. При состояніи усиленной охраны губернаторъ можетъ еще требовать удаленія неблагонадежныхъ чиновниковъ. Въ 9-хъ, при состояніи усиленной охраны, мѣстнымъ начальникамъ полиціи и жандармскихъ управленій предоставляется производить обыскъ и предварительное задержаніе, не свыше однако 2-хъ недѣль, всѣхъ лицъ, внушающихъ основательное подозрѣніе въ совершеніи государственныхъ преступленій или въ прикосновенности къ нимъ, а равно въ принадлежности къ противозаконнымъ сообществамъ. По письменному распоряженію губернатора или градоначальника, срокъ предварительнаго ареста можетъ быть продолженъ до одного мѣсяца. Такимъ образомъ, главными правами генералъ-губернаторовъ и губернаторовъ при состояніи усиленной охраны являются: право издавать обязательныя распоряженія съ усиленными взысканіями за ихъ неисполненіе, разборъ дѣлъ объ этихъ нарушеніяхъ административнымъ порядкомъ, закрытіе обществъ, собраній и торговыхъ заведеній, передача нѣкоторыхъ дѣлъ (только со стороны генералъ-губернаторовъ или Мин. Вн. Дѣлъ) изъ обыкновенныхъ судовъ въ военные. *Состояніе чрезвычайной охраны* водится не иначе, какъ по Высочайшему повелѣнію, по представленію Комитета Министровъ, или же по представленію Министра Вн. Дѣлъ, срокомъ на полгода, послѣ котораго оно можетъ быть возобновляемо. Генералъ-губернаторамъ, а гдѣ ихъ нѣтъ—лицу назначенному Высочайшею властью, кромѣ указанныхъ выше правъ, предоставляется: во 1-хъ, право подчинять

въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ гражданское управленіе назначеннымъ ими лицамъ, съ подчиненіемъ этимъ лицамъ и войскъ, если только эти лица принадлежатъ къ военному званію; во 2-хъ, право передачи въ военные суды цѣлыхъ родовъ дѣлъ, подлежащихъ разсмотрѣнію уголовныхъ судовъ; въ 3-хъ, право налагать на срокъ объявленнаго состоянія чрезвычайной охраны секвестръ недвижимаго и арестъ движимаго имущества въ тѣхъ случаяхъ, когда путемъ распоряженія такими имуществами или доходами съ нихъ достигаются преступныя цѣли, или когда упущенія по управленію таковыми влекутъ за собою опасныя для общественнаго порядка послѣдствія; въ 4-хъ, право подвергать въ административномъ порядкѣ заключенію въ тюрьмѣ или крѣпости на 3 мѣсяца или къ денежному штрафу до 3000 р.; въ 5-хъ, право устранять отъ должности на время состоянія чрезвычайной охраны всѣхъ должностныхъ лицъ, служащихъ какъ по назначенію отъ правительства, такъ и по выборамъ, за исключеніемъ лицъ первыхъ 3-хъ классовъ; въ 6-хъ, право разрѣшать, пріостанавливать и закрывать очередныя собранія сословныхъ, городскихъ и земскихъ учрежденій и въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ опредѣлять вопросы, подлежащіе устраненію изъ обсужденія этихъ собраній; въ 7-хъ, право пріостанавливать періодическія изданія; въ 8-хъ, право закрывать учебныя заведенія.

Какъ сказано было выше, бываетъ еще 3-е особое состояніе губерніи, а именно: нормальное положеніе, но съ нѣкоторыми особенностями. Обыкновенно, когда какая либо губернія или нѣсколько губерній объявляются въ состояніи усиленной или чрезвычайной охраны, то въ смежныхъ губерніяхъ, или же во всѣхъ остальныхъ губерніяхъ примѣняется это 3-е особое состояніе. Въ такихъ губерніяхъ губернаторамъ и градоначальникамъ предоставлено право обысковъ и выемокъ и предварительнаго ареста на срокъ не свыше 7 дней. Затѣмъ право распространять дѣйствіе ст. 286 общаго учр. губерній на лицъ, служащихъ въ судебно-мировыхъ учрежденіяхъ, за исключеніемъ самихъ мировыхъ судей. Наконецъ, право требовать удаленія указанныхъ выше лицъ отъ должностей въ случаѣ ихъ неблагонадежности. Кромѣ того въ этихъ мѣстностяхъ Министру Вн. Дѣлъ предоставляется передавать дѣла о государственныхъ преступленіяхъ и о сопротивленіи властямъ вооруженномъ или же сопровождавшемся убійствомъ, ранами и увѣчьемъ—военнымъ судамъ, для сужденія ихъ по законамъ военнаго времени.

При дальнѣйшемъ изложеніи мы будемъ разлагать а) учрежденія, въ которыхъ весь составъ должностныхъ лицъ по назначенію отъ правительства и b) учрежденія смѣшаннаго состава.

а) *Учрежденія, въ которыхъ весь составъ изъ лицъ по назначенію отъ правительства.*

Губернское Правленіе.

По учрежденію губерній 1775 г. губернское правленіе есть то мѣсто, которое управляетъ въ силу законовъ и именемъ Императорскаго Величества всей губерніей. Такимъ образомъ, оно является учрежденіемъ въ губерніи высшимъ, чѣмъ всѣ остальныя. Со времени учрежденія министерствъ отдѣльныя губернскія учрежденія стали въ непосредственное подчиненіе соотвѣтствующимъ министерствамъ, а губернское правленіе сдѣлалось спеціальнымъ органомъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ.

Губернское правленіе дважды подвергалось преобразованіямъ, довольно существеннымъ—въ 1845 году и въ 1865 г. Въ первый разъ нѣсколько былъ видоизмѣненъ составъ губернскаго правленія. Губернаторъ хотя и остался предсѣдателемъ губернскаго правленія, но присутствіе его сдѣлано не обязательнымъ. Предсѣдателемъ его сдѣланъ, въ отсутствіи губернатора, вице-губернаторъ, который до того времени былъ начальникомъ казенной палаты. Губернское правленіе сдѣлано отчасти настоящей коллегіей съ правомъ самостоятельныхъ постановленій. Всѣ дѣла, подвѣдомственныя губернскому правленію, раздѣлены на дѣла судныя, распорядительныя и исполнительныя. Въ дѣлахъ 1-го рода губернское правленіе дѣйствуетъ, какъ самостоятельная коллегія, и голосъ губернатора имѣетъ перевѣсъ только какъ предсѣдательствующаго. Въ дѣлахъ 2-го рода губернское правленіе имѣетъ совѣщательное значеніе, а рѣшающее имѣетъ резолюція губернатора. Третьяго рода дѣла рѣшаются единолично вице-губернаторомъ или начальниками отдѣленій. Въ 1865 г. послѣдовали новыя преобразованія. Существовавшія до тѣхъ поръ врачебныя управы, дорожныя комиссіи, строительныя, межевыя и губернскія чертежныя комиссіи введены въ составъ губернскаго правленія на правахъ его отдѣленій. Подобно учрежденію 1845 г. законъ 1865 г. раздѣляетъ всѣ дѣла на дѣла: *судныя*, *административныя 1-го разряда* (соотвѣтствующія прежнимъ распорядительнымъ) *и административныя 2-го разряда* (соотвѣтствующія прежнимъ исполнительнымъ) съ тою разницей, однако, что эти дѣла прежде испол-

нялись вице-губернаторомъ и начальниками отдѣленій, по закону же 1865 г. эти дѣла могутъ быть совершаемы непосредственными распоряженіями губернатора. Въ 1890 г. въ тѣхъ губерніяхъ, въ которыхъ есть особый тюремный инспекторъ, при губернскомъ правленіи образованы особыя тюремныя отдѣленія.

Современная организація губернскаго правленія.

Составъ. Предсѣдателемъ состоитъ губернаторъ. Въ отсутствіе губернатора и, такъ сказать, нормальнымъ предсѣдателемъ является вице-губернаторъ; затѣмъ въ составъ губернскаго правленіе входятъ: совѣтники, изъ которыхъ одинъ называется старшимъ, тюремный инспекторъ (гдѣ есть особая тюремная инспекція), врачебный инспекторъ, губернскій инженеръ и въ помощь ему губернскій архитекторъ (съ правомъ совѣщательнаго голоса), губернскій землемѣръ и асессоръ. Губернское правленіе состоитъ изъ *общаго присутствія* и *канцеляріи*. Только губернаторъ, вице-губернаторъ, совѣтники и асессоръ постоянно засѣдаютъ въ общемъ присутствіи. Остальные члены принимаютъ участіе только по дѣламъ, касающимся строительной, межевой, врачебной или тюремной части. По дѣламъ объ охраненіи народнаго здравія, или требующимъ общихъ мѣръ къ прекращенію эпидемическихъ или эпизоотическихъ болѣзней, губернаторъ можетъ приглашать въ общее присутствіе губернскаго правленія, смотря по надобности, управляющаго казенною палатою, полиціймейстера, губернскаго и уѣзднаго предводителей дворянства, предсѣдателя земской управы, городского голову и другихъ лицъ, которыя могутъ быть полезны своими познаніями и вліяніемъ. Такое же право губернатора приглашать постороннихъ лицъ, могущихъ быть полезными, принадлежитъ губернатору и по дѣламъ строительнаго и межеваго отдѣленій. Наконецъ, въ дѣлахъ о наложеніи опекъ на расточителей изъ почетныхъ гражданъ и купцовъ, губернское правленіе обязано приглашать въ свое присутствіе лицъ прокурорскаго надзора. *Канцелярія.* Канцелярія губернскаго правленія состоитъ изъ канцеляріи общаго присутствія, которая состоитъ подъ управленіемъ секретаря, и отдѣленій, которыя находятся подъ управленіемъ отдѣльныхъ членовъ губернскаго правленія.

Губернское правленіе подчинено непосредственно Правительствующему Сенату, но состоитъ въ вѣдомствѣ Мин. Вн. Дѣлъ. Кругъ дѣятельности губернскихъ правленій гораздо шире въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ не введены судебные уставы, земскія и

городскія учрежденія. Въ мѣстностяхъ, гдѣ не введены судебные уставы Александра II, на губернскомъ правленіи лежитъ взысканіе по безспорнымъ обязательствамъ (векселямъ) и нѣкоторыя дѣла т. н. административной юстиціи, наложеніе взысканій за нарушенія устава питейнаго, наказаніе за полицейскіе проступки, (напр. за пристанодержательство). Гдѣ не введены городскія и земскія учрежденія, на немъ лежатъ многія обязанности по городскому и земскому хозяйству, напримѣръ, назначеніе мѣстъ для базаровъ и ярмарокъ, завѣдываніе взаимнымъ страхованіемъ имуществъ и т. д.

На обязанности губернскаго правленія въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ введены судебные уставы Императора Александра II, земское и городовое положеніе, лежатъ слѣдующія дѣла: 1. *Обнародованіе законовъ и указовъ Высочайшихъ и сенатскихъ и надзоръ за повсемѣстнымъ исполненіемъ законовъ.* Если губернское правленіе въ указахъ Сената встрѣтитъ что-либо противное законамъ или пользамъ Императорскаго Величества, то представляетъ объ этомъ въ Сенатъ. Если въ предписаніяхъ министерства губернское правленіе встрѣтитъ что-либо противное законамъ и пользамъ Императорскаго Величества, то оно дѣлаетъ представленіе. Если оно получитъ подтвержденіе, то дѣло переносится въ Сенатъ. Это право, впрочемъ, принадлежитъ не одному губернскому правленію. Въ случаяхъ важныхъ и чрезвычайныхъ губернское правленіе приглашаетъ въ свое засѣданіе присутствіе казенной палаты, управляющаго государственными имуществами и въ такомъ усиленномъ составѣ можетъ постановить большинствомъ голосовъ о представленіи дѣла на благоусмотрѣніе Сената. Губернскому правленію принадлежитъ разсмотрѣніе сомнѣній, возникающихъ въ низшихъ присутственныхъ мѣстахъ и толкованіе имъ законовъ, а по отношенію къ полицейскимъ управленіямъ и самое указаніе необходимыхъ мѣръ и дѣйствій. Разрѣшеніе пререканій между административными учрежденіями. 2. *Дѣла по назначенію, увольненію и надзору за должностными лицами.* Въ настоящее время губернскому правленію принадлежатъ права назначенія и увольненія только на немногія низшія должности, главнымъ образомъ полицейскія. Ему принадлежитъ и нѣкоторая власть дисциплинарная: оно можетъ дѣлать выговоры безъ внесенія въ послужной списокъ всѣмъ мѣстамъ и лицамъ, ему подчиненнымъ. Другія дисциплинарныя взысканія высшія, какъ напр. вычеты изъ жалованья, перемѣщеніе съ высшей должности на

низшую, удаленіе отъ должности и арестъ не свыше 7 дней—губернское правленіе можетъ опредѣлять только по отношенію къ тѣмъ лицамъ, которыя имъ самимъ назначаются на должности. 3. *Преданіе суду*. Разногласіе между губернскимъ правленіемъ и прокуроромъ по вопросу о преданіи суду, рѣшается въ общемъ собраніи кассаціоннаго уголовнаго и перваго департаментовъ Сената. 4. Различнаго рода обязанности *по охраненію безопасности и общаго спокойствія*. Въ этомъ отношеніи губернскому правленію принадлежитъ довольно значительное количество дѣлъ: а) Дѣла о порочныхъ людяхъ, представляемыхъ въ распоряженіе правительства сельскими обществами. b) Попеченіе о прекращеніи нищенства и бродяжничества, поимка и разсылка бѣглыхъ. c) Наложеніе опекъ на расточителей изъ купцовъ и почетныхъ гражданъ. 5. Различнаго рода обязанности, имѣющія отрывочный и разрозненный характеръ, *касающіяся казеннаго управленія*, наприм., собираніе свѣдѣній о недоимкахъ, повѣрка ревизіи населенія, вызовъ къ торгамъ и т. д. 6. *Заботы о медицинской части*. Эти заботы лежатъ также и на городскихъ и земскихъ учрежденіяхъ. До 1865 г. заботы о медицинской части въ губерніи были возложены на врачебныя управы (учрежд. въ 1797 г.), на комитеты народнаго здравія и губернскіе и уѣздные комитеты. Главная роль принадлежала врачебнымъ управамъ, которыя были подчинены губернскому правленію. Дѣятельность этихъ учрежденій какъ медицинская, такъ и медико-полицейская и судебно-медицинская была совершенно недостаточна. Въ лучшій видъ эта часть стала приходить, когда она была возложена на обязанность городскихъ и земскихъ учрежденій. Въ настоящее время медицинская часть лежитъ, во 1-хъ, на общемъ присутствіи и въ частности на врачебномъ отдѣленіи. Врачебное отдѣленіе губернскаго правленія состоитъ изъ врачебнаго инспектора, его помощника и фармацевта; на обязанности этого отдѣленія лежитъ: а) организація медицинской помощи въ губерніяхъ и уѣздахъ и мѣры къ прекращенію заразительныхъ болѣзней; b) наблюденіе за врачами, повивальными бабками и аптеками; c) дѣла судебно-медицинскія. 7. *Завѣдываніе строительною частью*. Эта часть прежде находилась въ вѣдѣніи особыхъ строительныхъ и дорожныхъ комиссій. Въ 1865 г. всѣ эти комиссіи прекратили свое существованіе и взамѣнъ ихъ, при губернскомъ правленіи, образовано особое строительное отдѣленіе, которому и поручена т. н. строительная полиція, т. е. наблюденіе за постройками по утвержденнымъ планамъ. Оно состоитъ

изъ губернскаго инженера, губернскаго архитектора, младшихъ инженеровъ и другихъ техниковъ. 8. *Часть межевая.* Межевое отдѣленіе находится въ завѣдываніи губернскаго землемѣра, подъ наблюденіемъ котораго дѣйствуютъ уѣздные землемѣры. 9. *Часть тюремная.* Дѣла по содержанію и пересылкѣ арестантовъ и по исполненію судебныхъ приговоровъ. Эта часть находится въ ближайшемъ завѣдываніи тюремнаго инспектора и его помощника, подъ непосредственнымъ руководствомъ губернатора. Нѣкоторыя дѣла, указанныя въ законѣ, рѣшаются общимъ присутствіемъ губернскаго правленія. 10. *Разныя дѣла*, не укладывающіяся въ какую либо опредѣленную рубрику—приведеніе иностранцевъ къ присягѣ на русское подданство, завѣдываніе людьми обязанными избрать себѣ родъ жизни, изданіе оффиціальныхъ губернскихъ вѣдомостей и нѣкоторыя другія дѣла.

Казенная палата.

Казенная палата учреждена Екатериной II вмѣстѣ съ другими губернскими учрежденіями въ 1775 г. Вотъ что говорится въ учрежденіи: казенная палата не что иное есть, какъ соединенный департаментъ камеръ и ревизъ-коллегіи, которому поручается въ смотрѣніе домостроительныя и казенныя дѣла той губерніи, какъ то: вѣдомости о числѣ народа, ревизіонныя сказки, свѣдѣнія о приходѣ и расходѣ, ревизія счетовъ, соляныя дѣла, винные откупы и подряды, казенныя всякія дѣла, казенныя и публичныя строенія въ той губерніи. „Такимъ образомъ казенная палата того времени сосредоточивала въ себѣ дѣла нынѣшней казенной палаты, дѣла управленія государственными имуществами (соляныя дѣла), дѣла акцизнаго управленія (винные откупы), контрольныхъ палатъ (ревизія счетовъ) и нѣкоторыхъ другихъ учрежденій. Предсѣдателемъ казенной палаты былъ вице-губернаторъ. Важнѣйшія измѣненія въ положеніи казенныхъ палатъ произведены учрежденіемъ управленія государственныхъ имуществъ въ 1837 г., учрежденіемъ акцизныхъ управленій въ 1862 г. и учрежденіемъ контрольныхъ палатъ въ 1865 г. Кромѣ того нѣкоторыя перемѣны въ дѣятельности казенныхъ палатъ были произведены положеніемъ о крестьянахъ 1861 г. судебными уставами Александра II и нѣкоторыми другими позднѣйшими законоположеніями. Послѣднее коренное преобразованіе казенныхъ палатъ послѣдовало въ 1866 г. Главнѣйшая характерная черта этого преобразованія состоитъ въ значительномъ отступленіи отъ коллегіальныхъ на-

чалъ въ рѣшеніи дѣлъ къ началу единоличному. Казенная палата есть учрежденіе, которое непосредственно подчинено Министру Финансовъ.

Казенная палата состоитъ изъ управляющаго, помощника его (въ обѣихъ столицахъ и въ нѣкоторыхъ другихъ мѣстахъ), начальниковъ отдѣленій, секретаря, чиновниковъ особыхъ порученій, изъ которыхъ нѣкоторые имѣютъ значеніе юрисконсультовъ, и нѣкоторыхъ другихъ чиновниковъ. Въ составъ казенной палаты входятъ иногда и другія лица. При торгахъ различныхъ вѣдомствъ, производящихся при казенной палатѣ, кромѣ торговъ для вѣдомства Мин. Финансовъ, предсѣдательствуетъ губернаторъ; при производствѣ торговъ на подряды по военному вѣдомству присутствуетъ депутатъ отъ военнаго вѣдомства; при уничтоженіи оплаченныхъ контрмарокъ на обывательскія подводы и вышедшей изъ употребленія гербовой бумаги присутствуетъ одинъ изъ чиновниковъ контрольной палаты.

Въ вѣдѣніи казенной палаты состоятъ губернское и уѣздныя казначейства, и податные инспектора. При ней находятся губернское по податнымъ дѣламъ присутствіе и губернское по квартирному налогу присутствіе.

Управляющій казенною палатой опредѣляется и увольняется Высочайшими указами по представленію Мин. Финансовъ. Болѣе значительныя должностныя лица въ палатѣ опредѣляются и увольняются Министромъ Финансовъ, прочія должностныя лица опредѣляются и увольняются управляющимъ казенной палатой.

Казенная палата состоитъ изъ слѣдующихъ частей: 1) отдѣленія (числомъ 3), 2) общее присутствіе, состоящее подъ предсѣдательствомъ управляющаго, изъ его помощника, всѣхъ начальниковъ отдѣленій и секретаря, 3) канцелярія. При канцеляріи состоитъ архивъ.

Дѣла, подлежащія вѣдѣнію казенной палаты. Вѣдѣнію казенной палаты подлежатъ слѣдующія дѣла:

1) *Дѣла казеннаго управленія.* Сюда относятся: а) счетоводство и отчетность по приходу и расходу суммъ въ казначействахъ и другихъ кассахъ, подвѣдомственныхъ казенной палатѣ; b) дѣла о сложеніи недоимокъ безнадежныхъ ко взысканію или неправильно числящихся, возвратъ денегъ, неправильно поступившихъ въ казну; c) различнаго рода дѣла по крестьянскому управленію, напр., наблюденіе за правильнымъ поступленіемъ оброчныхъ податей и другихъ платежей; d) дѣла о народной не-

реписи и перечисленіи лицъ изъ одного податнаго общества въ другое или исключеніе изъ податнаго званія; e) дѣла по производству торговъ. Всѣ торги и подряды въ губерніи, за исключеніемъ тѣхъ, которые производятся въ губернскомъ правленіи, въ управленіи государственными имуществами и въ земскихъ и городскихъ общественныхъ учрежденіяхъ, какъ относящіеся къ вѣдомству мин. финансовъ, такъ къ вѣдомству другихъ министерствъ, производятся въ казенной палатѣ. Эти торги и подряды цѣною до 5000 руб., утверждаются окончательно казенною палатою, отъ 5—10000 утверждаются губернаторомъ, при чемъ въ случаѣ его несогласія дѣла отсылаются въ министерство или главное управленіе по принадлежности, отъ которыхъ и зависитъ окончательное рѣшеніе; свыше 10,000 руб. утверждаются министерствомъ, которое въ свою очередь можетъ утверждать окончательно только торги и подряды цѣною не свыше 15000, свыше же этой суммы утвержденіе торговъ принадлежитъ Правительствующему Сенату; g) завѣдываніе пробирными палатками (за исключеніемъ Петербурга); f) уничтоженіе негодной гербовой бумаги; h) освидѣтельствованіе казначейства.

2) *Дѣла административной юстиціи.* Наложеніе взысканій за нарушеніе уставовъ казеннаго управленія (кромѣ акцизныхъ) и постановленіе рѣшеній по нарушеніямъ правилъ о пошлинахъ за право торговли и промысловъ.

3) *Дѣла о личномъ составѣ въ казенной палатѣ и учрежденіяхъ ей подвѣдомственныхъ.* Сюда относятся дѣла объ опредѣленіи и увольненіи, наградахъ и т. п.; дѣла дисциплинарныя; дѣла о преданіи суду должностныхъ лицъ. Хотя казенная палата есть учрежденіе губернское, однако, вопреки общему правилу, должностныя лица, опредѣляемыя казенной палатой, предаются суду не губернскимъ правленіемъ, а самой же казенной палатой.

Производство дѣлъ. Поступившія дѣла распредѣляются между отдѣленіями и канцеляріей. Управляющій казенной палатой можетъ передавать дѣла изъ одного отдѣленія въ другое, менѣе обремененное. Дѣла рѣшаются управляющимъ или по докладу отдѣленій, или же по докладу канцеляріи. Болѣе важныя дѣла поступаютъ въ общее присутствіе, какъ напримѣръ—дѣла о наложеніи взысканій на сумму 300 руб. на одно лицо, или дѣла о назначеніи слѣдствія или преданія суду лицъ, служащихъ въ вѣдомствѣ казенной палаты.

По общему правилу всѣ дѣла рѣшаются единолично управляющимъ. Общее присутствіе имѣетъ только значеніе совѣщательное. О всѣхъ мнѣніяхъ членовъ общаго присутствія, несогласныхъ съ распоряженіемъ управляющаго, онъ обязанъ доносить Министру Финансовъ. Только нѣкоторыя менѣе важныя дѣла рѣшаются коллегіально, напр., торги, свидѣтельствованіе казначейства, уничтоженіе контрмарокъ, бланокъ гербовой бумаги и т. д.

При казенной палатѣ состоитъ *губернское казначейство*. На обязанности губернскаго казначейства лежитъ пріемъ и храненіе государственныхъ доходовъ, производство расходовъ, продажа гербовой бумаги, гербовыхъ марокъ, бандеролей и другихъ подобныхъ бумагъ, продажа желѣзныхъ аршиновъ, выдача свидѣтельствъ на торговыя и промышленныя заведенія, а также билетовъ и паспортовъ мѣщанамъ и крестьянамъ и нѣкоторыя другія дѣла, имѣющія отношеніе къ пріему, храненію или расходованію государственныхъ средствъ. Составъ каждаго казначейства опредѣляется особыми штатами. Во главѣ его стоитъ казначей. Онъ подчиняется непосредственно казенной палатѣ.

Казначей при поступленіи на должность даетъ подписку, что онъ не будетъ производить передачу принадлежащихъ ему имѣній или давать ссуды отъ своего имени или отъ имени своей жены или дѣтей. Для охраны казеннаго имущества производится освидѣтельствованіе казначейства. Это освидѣтельствованіе казначействъ бываетъ въ первыхъ числахъ каждаго мѣсяца. Освидѣтельствованіе производится общимъ присутствіемъ казенной палаты. Кромѣ ежемѣсячныхъ освидѣтельствованій производятся еще внезапныя освидѣтельствованія, какъ со стороны того же общаго присутствія, такъ и со стороны управляющаго казенной палаты или другихъ чиновниковъ, командируемыхъ Министромъ Финансовъ, губернаторомъ или государственнымъ контролемъ.

О губернскомъ податномъ присутствіи и губернскомъ по квартирному налогу присутствіи будетъ сказано ниже, при изложеніи организаціи учрежденій смѣшаннаго состава.

Управленіе государственными имуществами.

По учрежденіи въ 1837 году Министерства Государственныхъ Имуществъ, въ губерніяхъ были открыты палаты государственныхъ имуществъ, организованныя на коллегіальныхъ началахъ. На нихъ было возложено завѣдываніе государственными имуществами и поселенными на нихъ крестьянами. Съ тѣхъ поръ въ управленіи

государственными имуществами произошли существенныя перемѣны. Крестьяне въ 1866 году переданы въ завѣдываніе Министерства Вн. Дѣлъ и въ завѣдываніи Министерства Государственныхъ Имуществъ остались только крестьяне нѣкоторыхъ сибирскихъ губерній и областей, евреи поселенные на казенныхъ земляхъ и нѣкоторые инородцы. Въ свою очередь въ завѣдываніе управленій государственными имуществами переданы изъ Министерства Финансовъ дѣла соляныя и горныя. Законодательство объ управленіи государственными имуществами очень неполно. По передачѣ крестьянъ въ вѣдѣніе Министерства Внутр. Дѣлъ, въ томъ же 1866 году, были составлены временныя правила, по которымъ мѣстное управленіе государственными имуществами преобразовано на началахъ бюрократическихъ. Палаты съ тѣхъ поръ называются *управленіями*.

Управленія государственными имуществами существуютъ не во всѣхъ губерніяхъ. Такъ, дѣла по управленію государственными имуществами Бессарабской губерніи вѣдаются вмѣстѣ съ дѣлами Херсонской губ. (въ городѣ Херсонѣ); дѣла Уфимской и Оренбургской въ Уфѣ; Курской и Орловской въ Курскѣ; губерній Эстляндской, Лифляндской и Курляндской въ г. Ригѣ; Харьковской и Полтавской въ г. Харьковѣ.

Составъ. Управленіе госуд. имуществами состоитъ изъ управляющаго, который назначается Высочайшимъ приказомъ, по представленію Министра Государственныхъ Имуществъ; затѣмъ, въ составъ его входятъ: губернскій лѣсничій, начальники хозяйственныхъ отдѣленій, чиновники особыхъ порученій, секретарь, землемѣры и другія лица по особому для каждой губерніи росписанію.

Что касается до дѣлъ, подлежащихъ вѣдѣнію этого управленія и способовъ производства, то на этотъ счетъ въ сводѣ законовъ содержится только такое общее указаніе: „образъ и порядокъ занятій управляющихъ государственными имуществами, распредѣленіе занятій между частями мѣстныхъ управленій и наблюденіе за подвѣдомственными имъ чинами устанавливаются особыми, сообразными съ положеніемъ государственныхъ въ каждой губерніи имуществъ, инструкціями, издаваемыми Министромъ Государственныхъ Имуществъ“ [1]).

---

[1]) Св. Зак. т. II ст. 1125.

Губернское акцизное управленіе.

(Св. Зак. т. V изд. 1893 г. Уставъ объ акцизныхъ сборахъ).

Губернское акцизное управленіе завѣдуетъ поступающими въ пользу казны доходами отъ выдѣлки и продажи крѣпкихъ напитковъ, сахару и табаку. Оно состоитъ изъ управляющаго акцизными сборами, ревизоровъ (старшаго и младшаго), техниковъ (старшаго и младшаго) и чиновника по судебной части (юрисконсульта), назначаемыхъ Министромъ Финансовъ, по представленіи департамента неокладныхъ сборовъ, секретарей и разнаго рода канцелярскихъ чиновниковъ, назначаемыхъ самимъ управляющимъ. Губернскому акцизному управленію подчиняются окружныя акцизныя управленія, состоящія изъ одного или нѣсколькихъ уѣздовъ. Во главѣ каждаго окружнаго управленія стоитъ надзиратель акцизныхъ сборовъ.

При акцизныхъ управленіяхъ состоятъ старшіе и младшіе контролеры и надсмотрщики.

Управляющій можетъ причислять къ акцизному управленію до шести сверхштатныхъ служащихъ безъ жалованья; кромѣ того онъ можетъ зачислять въ это число на время до одного года и тѣхъ изъ служащихъ, которые окажутся не вполнѣ соотвѣтствующими требованіямъ службы.

Въ акцизномъ управленіи вся власть принадлежитъ управляющему. Онъ предаетъ суду чиновниковъ (за исключеніемъ высшаго состава служащихъ) и можетъ подвергать ихъ дисциплинарнымъ взысканіямъ. Въ тѣхъ случаяхъ, когда акцизный чиновникъ подлежитъ удаленію безъ прошенія, управляющій представляетъ объ этомъ Министру Финансовъ, хотя бы опредѣленіе того чиновника зависѣло отъ самого управляющаго.

Контрольная палата.

Послѣ преобразованія Государственнаго Контроля въ 1863—4 годахъ были учреждены въ губерніяхъ въ 1865 году контрольныя палаты. До этого времени губернскія различныя мѣста и лица производили отчетность или передъ казенными палатами, или же, что еще чаще, передъ своимъ непосредственнымъ начальствомъ и въ послѣдней инстанціи въ счетныхъ отдѣленіяхъ министерскихъ департаментовъ. Реформою 1863—1865 годовъ отчетность сосредоточена въ губерніяхъ—въ контрольныхъ палатахъ, для желѣзныхъ

дорогъ—въ мѣстныхъ желѣзнодорожныхъ отдѣленіяхъ госуд. контроля и для всей Россіи—во второй инстанціи въ Государственномъ Контролѣ. Контрольныя палаты, хотя суть установленія, равныя губернскимъ учрежденіямъ, но не входятъ въ ихъ составъ, а причисляются къ особымъ установленіямъ въ губерніи. Онѣ зависятъ только отъ Государственнаго Контроля. Права губернаторовъ относительно персонала служащихъ въ губернскихъ учрежденіяхъ не распространяются на контрольныя палаты. Даже представленія о наградахъ идутъ не чрезъ губернатора, а непосредственно отъ контрольныхъ палатъ, въ государственный контроль. Контрольная палата состоитъ изъ управляющаго, который назначается Высочайшимъ приказомъ по представленію Государственнаго Контролера, помощника управляющаго (въ нѣкоторыхъ мѣстахъ), старшихъ и младшихъ ревизоровъ, опредѣляемыхъ, увольняемыхъ и перемѣщаемыхъ Государственнымъ Контролеромъ, секретаря, журналиста и счетныхъ чиновниковъ, опредѣляемыхъ, увольняемыхъ и перемѣщаемыхъ управляющимъ контрольною палатою.

Общая цѣль учрежденія контрольныхъ палатъ состоитъ въ наблюденіи за правильностью движенія и сохраненіемъ денежныхъ и матеріальныхъ капиталовъ, въ составленіи особыхъ соображеній о выгодности или невыгодности хозяйственныхъ операцій независимо отъ правильности ихъ производства. Въ связи съ этимъ на контрольныхъ палатахъ лежитъ обязанность налагать начеты на кассировъ или распорядителей кредитовъ, несоблюдавшихъ предписанныхъ правилъ и нанесшихъ ущербъ казнѣ, утверждать принятіе на счетъ казны убытковъ, сложенныхъ начальствами по безнадежности ко взысканію или по другимъ причинамъ, утверждать по предложеніямъ подлежащихъ начальствъ возвратъ суммъ неправильно поступившихъ въ казну и выдавать отсчитавшимся кассирамъ квитанціи о результатѣ произведенной ревизіи. Дѣятельность контрольной палаты обозначена въ общемъ уставѣ счетномъ и особой инструкціи Государственнаго Контролера, данной въ руководство контрольнымъ палатамъ. Кромѣ того, контрольныя палаты должны принимать во вниманіе 12 счетныхъ уставовъ, спеціальныхъ для каждаго министерства или главнаго управленія. Всѣ эти счетные уставы, какъ общій для всѣхъ управленій, такъ и спеціальные составляютъ вторую часть VIII т. Св. Законовъ. Всѣ кассиры и хранители матеріаловъ должны ежемѣсячно, или въ другіе закономъ обозначенные сроки, представлять всѣ свои книги со всѣми подлинными счетами и документами на ре-

визію контрольной палаты. Туда же поступаютъ и общіе годовые отчеты объ исполненіи смѣты всѣхъ лицъ и управленій. Первоначальныя дѣйствія по ревизіи счетовъ и по обнаруженіи уклоненій отъ законнаго порядка лежатъ на ревизорахъ, но всѣ важнѣйшія дѣла разрѣшаются въ общемъ присутствіи контрольной палаты, которая рѣшаетъ эти вопросы въ порядкѣ коллегіальномъ, съ тѣмъ только отступленіемъ отъ этого порядка, что въ томъ случаѣ, если управляющій будетъ не согласенъ съ постановленіемъ контрольной палаты, то дѣло переносится въ Совѣтъ Государственнаго Контроля. Общее присутствіе контрольной палаты рѣшаетъ нѣкоторыя дѣла окончательно, другія же восходятъ далѣе на разсмотрѣніе и утвержденіе Совѣта Государственнаго Контроля. Къ послѣднимъ относятся, *во 1-хъ*, дѣла законодательныя (объ измѣненіи, перемѣнѣ, дополненіи или отмѣнѣ законовъ); *во 2-хъ*, соображенія о невыгодности хозяйственныхъ операцій; *въ 3-хъ*, ревизіи учрежденій за годъ или за смѣтный періодъ; *въ 4-хъ*, дѣла объ убыткахъ свыше 1500 руб. по такимъ операціямъ, которыя предприняты не съ цѣлью денежныхъ выгодъ, а для поощренія или возбужденія промышленности или сельскаго хозяйства или по другимъ политическимъ или нравственнымъ соображеніямъ; *въ 5-хъ*, дѣла о начетахъ, производимыхъ на мѣста высшія и нѣкоторыя другія. По всѣмъ дѣламъ о начетахъ подвергнувшіяся начету учрежденія и лица имѣютъ право обжалованія постановленій контрольной палаты въ Совѣтъ Государственнаго Контроля, а затѣмъ и въ Правительствующій Сенатъ.

Губернскія жандармскія управленія.

Законоположенія не введены въ Сводъ Законовъ. Главнѣйшія законоположенія: положеніе о корпусѣ жандармовъ 19 мая 1867 г. и измѣненія этого положенія, II Пол. Собр. Зак. №№ 44956, 52475, 54255 и 61284. Правила о порядкѣ дѣйствій чиновъ корпуса жандармовъ по изслѣдованію преступленій 19 мая 1871, II Пол. Собр. Зак. № 49615 и добавленія къ этимъ правиламъ №№ 56066, 58777 и 60066. Болѣе подробное указаніе законоположеній можно найти въ алфавитѣ при II Пол. Соб. Зак. подъ рубрикой военная полиція и при отдѣльныхъ томахъ III Пол. Собр. Зак. подъ рубрикой жандармское управленіе.

Губернскія жандармскія управленія состоятъ изъ начальника, одного или нѣсколькихъ помощниковъ, адъютанта жандармскаго управленія и канцеляріи. При губ. ж. управленіи состоятъ въ Петербургѣ, Москвѣ и Варшавѣ жандармскіе дивизіоны, а въ другихъ городахъ конныя команды. Губернскія жандармскія управленія подчиняются непосредственно Министру Внутреннихъ

Дѣлъ, а въ военномъ отношеніи во многихъ дѣлахъ Военному Министру. Исключеніе составляютъ Привислянскій край и Сибирь, въ которыхъ губ. жанд. управленія сформированы въ особые округа и подчиняются непосредственно начальникамъ варшавскаго и сибирскаго жандармскихъ округовъ.

Начальникъ губ. ж. управленія пользуется правами командира полка. Помощники его и адъютантъ правами эскадронныхъ командировъ. Адъютантъ есть непосредственный начальникъ конной команды.

Обязанность губ. ж. управленій состоитъ главнымъ образомъ въ наблюденіи. Они содѣйствуютъ къ возстановленію нарушеннаго порядка только въ томъ случаѣ, когда они будутъ приглашены къ этому мѣстными властями. По собственному побужденію они принимаютъ непосредственное участіе только при отсутствіи на мѣстѣ общей полиціи. Конныя жандармскія команды могутъ быть также приглашаемы для охраненія порядка при многолюдныхъ торжествахъ, для поимки разбойниковъ и въ нѣкоторыхъ другихъ случаяхъ. Чинамъ жандармскаго управленія поручается производить, подъ надзоромъ судебныхъ властей, слѣдствія по государственнымъ преступленіямъ и по болѣе важнымъ общимъ преступленіямъ.

Независимо отъ губ. жандармскихъ управленій, по линіямъ желѣзныхъ дорогъ сформированы особыя жандармскія полицейскія управленія желѣзныхъ дорогъ, подчиненныя непосредственно Главному управленію жандармскаго корпуса.

в) Учрежденія смѣшаннаго состава.

По образцу смѣшанныхъ по своему составу комиссій, существовавшихъ въ первую половину нынѣшняго столѣтія, со времени реформъ Императора Александра II-го, въ разныхъ отрасляхъ управленія, возникаютъ новыя подобныя же учрежденія. Они состоятъ отчасти изъ лицъ правительственныхъ, отчасти изъ представителей сословнаго (дворянскаго) или всесословнаго самоуправленія, иногда изъ выборныхъ отъ какого либо класса. Таковы: губернское присутствіе, губернское по городскимъ и земскимъ дѣламъ присутствіе, губернское по воинской повинности присутствіе, губернское по питейнымъ дѣламъ присутствіе, губернское по податнымъ дѣламъ присутствіе, губернское по квартирному налогу присутствіе, губернское по фабричнымъ дѣламъ присутствіе, губернская оцѣночная комиссія, губернскій лѣсоохрани-

тельный комитетъ, губернскій училищный совѣтъ, губернскій статистическій комитетъ и губернскій попечительный о тюрьмахъ комитетъ. Во всѣхъ этихъ учрежденіяхъ участвуютъ почти все одни и тѣ же лица: губернаторъ, вице-губернаторъ, управляющій казенной палатой, управляющій государственными имуществами, прокуроръ окружнаго суда, губернскій предводитель дворянства, предсѣдатель губернской земской управы и городской голова губернскаго города. Къ нимъ, смотря по роду дѣлъ, прибавляются другія лица, то предсѣдатель окружнаго суда, то управляющій акцизными сборами, то директоръ народныхъ училищъ, то старшій фабричный инспекторъ.

Подобныя же учрежденія существуютъ и въ уѣздѣ. Эти присутствія или комиссіи дѣйствуютъ, во 1-хъ, какъ учрежденія административныя распорядительныя, во 2-хъ, какъ административные суды и иногда, въ 3-хъ, какъ учрежденія дисциплинарныя. Губернское присутствіе, кромѣ того, дѣйствуетъ, хотя и въ немногихъ случаяхъ, какъ учрежденіе судебное. Не смотря на сходство въ своей организаціи съ прежними смѣшанными комиссіями, эти учрежденія поставлены болѣе самостоятельно. Ихъ дѣятельность болѣе точно опредѣлена закономъ и въ меньшей мѣрѣ зависитъ отъ министерскихъ распоряженій. Высшими инстанціями надъ этими учрежденіями являются министерства. Въ дѣлахъ судебно-административныхъ нерѣдко непосредственной высшей инстанціей является Правительствующій Сенатъ.

Губернское присутствіе.

(Св. Зак. т. IX. Особое приложеніе. Положеніе о земскихъ участковыхъ начальникахъ ст. 104—131. Полуоффиціальное изданіе Земскаго Отдѣла Министерства Внутреннихъ Дѣлъ: сборникъ узаконеній о крестьянскихъ и судебныхъ учрежденіяхъ, преобразованныхъ по закону 12 іюля 1889 года).

Составъ: Предсѣдатель—губернаторъ; члены: губернскій предводитель, вице-губернаторъ, прокуроръ окружнаго суда (или его товарищъ) и два непремѣнныхъ члена, избираемыхъ губернаторомъ, по соглашенію съ губернскимъ предводителемъ, изъ мѣстныхъ дворянъ, имѣющихъ цензъ для земскаго начальника. Кромѣ того, по дѣламъ административнымъ, приглашаются управляющій казенною палатою, управляющій госуд. имуществами и предсѣдат. земской управы, а по дѣламъ судебнымъ предсѣдатель (или членъ) окружнаго суда.

Губернское присутствіе есть высшее въ губерніи административное и дисциплинарное учрежденіе по дѣламъ крестьянскаго управленія и отчасти судебное учрежденіе по дѣламъ лицъ всѣхъ сословій. Впрочемъ, судебная его роль незначительна. Губернское присутствіе установлено закономъ 12 іюля 1889 года вмѣсто су-

ществовавшаго до того времени „губернскаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія“.

Предметы вѣдомства губернскаго присутствія по дѣламъ *административнымъ*.

Здѣсь разсматриваются разныя дѣла, касающіяся отдѣльныхъ крестьянъ или сельскихъ обществъ и волостей. Здѣсь, напримѣръ, производится окончательное распредѣленіе селеній по волостямъ, производится повѣрка правильности приговоровъ сельскаго схода относительно раздѣленія сельскаго общества на два или болѣе общества и распредѣленія между ними земли; здѣсь разсматриваются мірскіе приговоры объ удаленіи изъ крестьянскихъ обществъ порочныхъ членовъ и многія другія дѣла, касающіяся крестьянства.

Въ губернскомъ присутствіи сосредоточивается надзоръ за успѣшнымъ исполненіемъ земскими начальниками губерніи и уѣздными съѣздами возложенныхъ на нихъ обязанностей, назначеніе ревизій дѣлопроизводства земскихъ начальниковъ и съѣздовъ. Обревизованіе ихъ возлагается на непремѣнныхъ членовъ и на остальныхъ членовъ присутствія, если они изъявятъ на то согласіе. Въ этомъ же присутствіи окончательно рѣшаются вопросы объ удаленіи должностныхъ лицъ крестьянскаго общественнаго управленія и о преданіи ихъ суду. Здѣсь же налагаются на земскихъ начальниковъ дисциплинарныя взысканія (замѣчаніе и выговоръ). Губернскимъ присутствіемъ дѣлаются также постановленія объ удаленіи земскихъ начальниковъ отъ должности или о преданіи ихъ суду. Но эти постановленія не окончательныя. Вопросы объ увольненіи отъ должности и преданіи суду окончательно рѣшаются Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ, на основаніи постановленія состоящаго при немъ Совѣта.

Если губернаторъ, по особенно важнымъ обстоятельствамъ, затруднится допустить исполненіе постановленій губернскаго присутствія по административнымъ дѣламъ, то, остановивъ подъ собственною отвѣтственностью приведеніе означеннаго постановленія въ исполненіе, представляетъ дѣло на усмотрѣніе Министра Внутреннихъ Дѣлъ. Если Министръ Внутреннихъ Дѣлъ, по дошедшимъ къ нему свѣдѣніямъ или жалобамъ, убѣдится въ допущенной губернскимъ присутствіемъ неправильности въ его распоряженіяхъ, то входитъ въ надлежащихъ случаяхъ съ представленіемъ въ Правительствующій Сенатъ объ отмѣнѣ распоряженія.

Нѣкоторыя дѣла, въ силу самаго закона, восходятъ изъ губернскаго присутствія непосредственно въ Сенатъ.

Предметы вѣдомства губернскаго присутствія *по судебнымъ дѣламъ*.

Губернскому присутствію принадлежитъ рѣшеніе немногихъ судебныхъ дѣлъ. Оно отмѣняетъ, напр., гражданскія рѣшенія и уголовные приговоры земскихъ начальниковъ, городскихъ судей и уѣздныхъ съѣздовъ, состоявшіеся по дѣламъ, имъ неподсуднымъ. Въ случаѣ открытія обстоятельствъ, обнаруживающихъ невинность осужденнаго или подложность документовъ, на которыхъ основаны вошедшіе въ силу приговоры, оно можетъ представлять о возобновленіи дѣлъ въ Соединенное Присутствіе 1-го и уголовнаго кассаціоннаго департаментовъ Сената.

Губернское по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіе.

(Полож. о земск. учреж. ст. 8. Городовое положеніе: вступительныя положенія VII, положеніе ст. 12).

Составъ. Предсѣдатель—губернаторъ. Члены: вице-губ., упр. казенной палатой, прокуроръ окр. суда, губернскій предводитель, предсѣд. губ. земской управы и городской голова губернскаго города. Кромѣ того, если разбираются дѣла земства, то къ нимъ присоединяется еще одинъ членъ отъ губернскаго земскаго собранія, если же разбираются городскія дѣла, то членъ отъ городской думы губернскаго города. Въ дѣлахъ объ отвѣтственности должностныхъ лицъ, вмѣсто прокурора предсѣдатель окружнаго суда. По дѣламъ, касающимся вѣдомствъ, не имѣющихъ своихъ представителей, приглашаются представители этихъ вѣдомствъ, уполномоченные подлежащимъ министромъ. Дѣлопроизводство возлагается на особаго секретаря и его помощника.

Это есть первая инстанція для разрѣшенія всякаго рода недоразумѣній между земскими или городскими органами самоуправленія и администраціей, для разрѣшенія тѣхъ споровъ между этими учрежденіями и частными лицами, которые не могутъ быть заявлены въ обыкновенныхъ судебныхъ учрежденіяхъ. Здѣсь же обсуждаются дѣла дисциплинарныя и вопросы о преданіи суду должностныхъ лицъ самоуправленія.

Губернское по воинской повинности присутствіе.

(Уставъ о воинской повинности изд. 1886, ст. 81 и 82). *Составъ*: Предсѣдатель—губернаторъ. Изъ членовъ фактически наибольшее значеніе имѣетъ уѣздный воинскій начальникъ того уѣзда, въ которомъ находится губернскій городъ.

Губернское по воинской повинности присутствіе есть учрежденіе, на которое возложено общее наблюденіе за правильнымъ ходомъ призыва и пріема лицъ, подлежащихъ воинской повин-

ности. Кромѣ того, это есть административный судъ, разсматривающій дѣла по жалобамъ на уѣздныя и городскія присутствія по отбыванію воинской повинности.

Губернское по питейнымъ дѣламъ присутствіе.

(Уставъ о питейномъ сборѣ изд. 1887 г. ст. 401—414).

Предсѣдатель—губернаторъ. Изъ членовъ фактически имѣютъ наибольшее значеніе управляющій казенной палатой и управляющій акцизными сборами.

Присутствіе это установлено для завѣдыванія дѣлами, касающимися торговли спиртными напитками. Это есть высшее въ губерніи административное и судебно-административное учрежденіе по этимъ дѣламъ.

Постановленія губернскаго питейнаго присутствія, въ случаѣ несогласія съ ними губернатора или управляющаго акцизными сборами, представляются Министру Финансовъ на утвержденіе, по соглашенію съ Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ или съ другими подлежащими вѣдомствами.

Губернское по податнымъ дѣламъ присутствіе (состоитъ при казенной палатѣ).

(Св. Зак. т. V. изд. 1893 г. Уставъ о прямыхъ налогахъ ст. 402—437).

Составъ. Предсѣдатель—управляющій казенной палатой. Члены: всѣ члены общаго присутствія казенной палаты и шесть лицъ, уплачивающихъ гильдейскія пошлины. Эти шесть лицъ и шесть кандидатовъ къ нимъ избираются на 3 года, въ равномъ числѣ, губернскимъ земскимъ собраніемъ, городскою думою губернскаго города и мѣстнымъ купеческимъ обществомъ.

Закономъ 15 января 1885 г. установленъ особый дополнительный сборъ съ торговыхъ и промышленныхъ предпріятій, уплачивающихъ гильдейскія пошлины. Этотъ сборъ взимается съ акціонерныхъ обществъ и разнаго рода товариществъ въ размѣрѣ 3% съ чистой прибыли, съ остальныхъ торговыхъ и промышленныхъ предпріятій въ томъ количествѣ, какое придется по раскладкѣ. Между губерніями раскладка производится при Министрѣ Финансовъ особымъ податнымъ присутствіемъ. Разверстка между уѣздами принадлежитъ губернскому податному присутствію, а дальнѣйшая разверстка между отдѣльными лицами производится уѣзднымъ податнымъ присутствіемъ. Губернское присутствіе распредѣляетъ между уѣздами окладную сумму сбора. Оно слѣдитъ за правильнымъ поступленіемъ какъ этого раскладочнаго сбора, такъ и трехпроцентнаго сбора съ акціонерныхъ обществъ и товариществъ. Оно утверждаетъ раскладку между отдѣльными лицами, сдѣланную уѣзднымъ податнымъ присутствіемъ, и разсматриваетъ

при этомъ возраженія отдѣльныхъ лицъ. Оно можетъ штрафовать, въ размѣрѣ не свыше 300 рублей, тѣ товарищества или акціонерныя компаніи, которыя не представятъ своевременно своихъ отчетовъ, протоколовъ своихъ общихъ собраній и вообще всѣхъ потребованныхъ отъ нихъ свѣдѣній, необходимыхъ для опредѣленія ихъ чистой прибыли.

Жалобы на неправильныя дѣйствія губернскихъ податныхъ присутствій поступаютъ на разсмотрѣніе особаго податного присутствія при Министерствѣ Финансовъ.

Губернское по квартирному налогу присутствіе (состоитъ при казенной палатѣ).

(Св. Зак. т. V, изд. 1893 г. ст. 15—16).

Составъ. Предсѣдатель—управляющій казенной палатой. Члены: всѣ члены общаго присутствія казенной палаты, городской голова губернскаго города и два лица, избираемыя городскою думою на три года. По дѣламъ о квартирномъ налогѣ въ уѣздныхъ городахъ, посадахъ и мѣстечкахъ могутъ быть приглашаемы городскіе головы этихъ городовъ и мѣстечекъ.

Губернскія по квартирному налогу присутствія наблюдаютъ за дѣятельностью по сбору налога съ жилыхъ помѣщеній городскихъ присутствій, въ которыхъ собственно и сосредоточено это дѣло. Оно есть административный судъ, по жалобамъ плательщиковъ налога на постановленія городскихъ присутствій.

Губернское по фабричнымъ дѣламъ присутствіе.

(Св. Зак. т. XI часть 2-я изд. 1889 г. ст. 47—61. Высоч. утв. 14 марта 1894 г. мнѣніе Гос. Совѣта—Собр. Узаконеній за 1894 г. ст. 358).

Составъ. Предсѣдатель—губернаторъ. Изъ членовъ необходимо отмѣтить старшаго фабричнаго инспектора и начальника губернскаго жандармскаго управленія. Вмѣсто членовъ отъ земства и городовъ, по закону 1894 г., засѣдаютъ два члена отъ мѣстныхъ фабрикантовъ и промышленниковъ, избираемые въ Петербургѣ совѣтомъ торговли и мануфактуръ, въ Москвѣ отдѣленіемъ этого совѣта, въ губерніяхъ, въ которыхъ учреждены особые совѣщательные комитеты по дѣламъ торговли и мануфактуръ, этими комитетами, а въ остальныхъ генералъ-губернаторами или губернаторами, съ утвержденія Мин. Финансовъ.

На губернское по фабричнымъ дѣламъ присутствіе возлагается изданіе обязательныхъ постановленій, которыя должны быть соблюдаемы для охраненія жизни, здоровья и нравственности рабочихъ во время работы и при ихъ помѣщеніи въ фабричныхъ зданіяхъ, а также относительно врачебной помощи рабочимъ, составленіе дополнительныхъ правилъ объ отношеніяхъ къ фабрикантамъ и заводчикамъ подручныхъ рабочихъ, рабочихъ, работающихъ артелью или на отрядъ. Это есть высшая мѣстная

инстанція, въ который сосредоточенъ надзоръ за дѣятельностью чиновъ фабричной инспекціи. Кромѣ того, это есть судебно-административное учрежденіе, налагающее взысканія, въ размѣрѣ до 300 р., на завѣдующихъ фабриками и заводами за нарушеніе установленныхъ правилъ и разрѣшающее дѣла по жалобамъ заинтересованныхъ лицъ на мѣры, принятыя фабричными инспекторами.

Постановленія губернскаго по фабричнымъ дѣламъ присутствія, коими присуждается взысканіе не свыше ста рублей, считаются окончательными; остальныя могутъ быть обжалованы, въ мѣсячный срокъ, Министру Финансовъ и разрѣшаются этимъ министромъ, по соглашенію съ Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ.

Губернскій училищный совѣтъ.

(Св. Зак. т. XI, часть 1-я, изд. 1893 г. ст. 3495. Можно найти также въ сборникѣ *М. Мыша*, положеніе о земскихъ учрежденіяхъ изд. 1894 г. стр. 162 и слѣд.).

Составъ. Предсѣдатель—губернскій предводитель дворянства. Члены: директоръ народныхъ училищъ, по одному представителю отъ министерства народнаго просвѣщенія, министерства внутреннихъ дѣлъ и епархіальнаго вѣдомства, два члена отъ губернскаго земскаго собранія.

На губернскомъ училищномъ совѣтѣ лежитъ попеченіе о начальныхъ народныхъ училищахъ въ губерніи. Жалобы на постановленія училищнаго совѣта приносятся I департаменту Сената, а по вопросамъ, касающимся учебной части, Министру Народнаго Просвѣщенія.

Губернская оцѣночная комиссія.

(Св. Зак. т. IV, особое приложеніе къ уставу о земскихъ повинностяхъ по продолженію 1893 г. См. также *М. Мышъ*, положеніе о земскихъ учрежд. изд. 1894 г. стр. 510—517).

Составъ. Предсѣдатель—губернскій предводитель дворянства. Члены: управляющіе—казенной палатой, государственными имуществами, акцизными сборами, государственнымъ дворянскимъ земельнымъ банкомъ, одинъ изъ непремѣнныхъ членовъ губернскаго присутствія (по назначенію губернатора), предсѣдатель губернской земской управы, два члена по выбору губернскаго земскаго собранія и городской голова губернскаго города. Въ губерніяхъ, въ которыхъ есть удѣльныя имѣнія и горные промыслы, къ числу членовъ комиссіи принадлежатъ еще управляющій удѣльнымъ округомъ и представитель горнаго вѣдомства. Дѣлопроизводство губернской оцѣночной комиссіи возлагается на канцелярію губернской земской управы.

До 1893 года раскладка налоговъ, какъ государственныхъ такъ и мѣстныхъ, между владѣльцами недвижимыхъ имуществъ и оцѣнка этихъ имуществъ принадлежала исключительно органамъ земскаго самоуправленія. Закономъ 8-го іюня 1893 г. вве-

денъ новый порядокъ. Учреждены губернскія и уѣздныя оцѣночныя комиссіи смѣшаннаго состава, отчасти изъ лицъ правительственныхъ, отчасти изъ представителей дворянскаго, городскаго и земскаго самоуправленія. Уѣздной земской управѣ, въ дѣлѣ оцѣнки недвижимыхъ имуществъ и раскладки между ихъ владѣльцами налога, предоставлена только подготовительная и исполнительная дѣятельность, распорядительная же дѣятельность и судебно-административная, по возникающимъ при этомъ спорамъ, принадлежитъ оцѣночнымъ комиссіямъ. Уѣздныя оцѣночныя комиссіи вырабатываютъ общія основанія для оцѣнки. Эти общія основанія сообщаются на заключеніе уѣзднаго земскаго собранія, публикуются въ мѣстныхъ вѣдомостяхъ и разсылаются всѣмъ мѣстнымъ землевладѣльцамъ съ приглашеніемъ доставить по нимъ свои замѣчанія въ шестинедѣльный срокъ. По исправленіи проекта, въ чемъ уѣздная оцѣночная комиссія найдетъ нужнымъ, этотъ проектъ основаній оцѣнки вмѣстѣ съ заключеніемъ уѣзднаго земскаго собранія, передается въ губернскую оцѣночную комиссію. Губернская оцѣночная комиссія, послѣ надлежащаго согласованія такихъ основаній оцѣнокъ по различнымъ уѣздамъ, передаетъ ихъ на заключеніе губернскаго земскаго собранія. Предположенія губернской оцѣночной комиссіи, одобренныя губернскимъ земскимъ собраніемъ, утверждаются губернаторомъ. Если же соглашеніе между губернской оцѣночной комиссіей и губернскимъ земскимъ собраніемъ не состоится, или если противъ нихъ будутъ возражать губернаторъ, или управляющій казенной палатой, то дѣло переносится на рѣшеніе Министра Финансовъ, по соглашенію съ Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ и другими заинтересованными вѣдомствами.

По утвержденіи такимъ образомъ общихъ основаній оцѣнки недвижимыхъ имуществъ, уѣздная земская управа, имѣя ихъ въ виду, опредѣляетъ доходность каждаго отдѣльнаго имущества. Составивъ общій списокъ всѣхъ оцѣнокъ, она публикуетъ объ этомъ въ мѣстныхъ губернскихъ вѣдомостяхъ. Этотъ сводный списокъ можетъ быть обозрѣваемъ всѣми владѣльцами недвижимыхъ имуществъ.

Противъ оцѣнки имѣнія, каждый владѣлецъ, въ теченіе 3-хъ мѣсяцевъ, можетъ сдѣлать возраженія. Административнымъ судомъ въ этомъ случаѣ, въ 1-й инстанціи, является уѣздная оцѣночная комиссія, во 2-й губернская оцѣночная комиссія. Срокъ для подачи жалобы во 2-ю инстанцію мѣсячный. На губернскую оцѣноч-

ную комиссію можетъ быть подана, въ шестинедѣльный срокъ, жалоба Министру Финансовъ, но только въ случаѣ нарушенія при оцѣнкѣ установленныхъ для нея правилъ.

Такимъ образомъ, губернская оцѣночная комиссія является высшей въ губерніи инстанціей, наблюдающей за правильной дѣятельностью, въ дѣлѣ оцѣнки недвижимыхъ имуществъ, уѣздныхъ оцѣночныхъ комиссій, уѣздныхъ управъ и податныхъ инспекторовъ. Она же является высшею инстанціей административнаго суда, разрѣшающей спорные вопросы по существу. Обжалованіе въ Министерство Финансовъ, какъ мы видѣли, допускается только по поводамъ формальнаго (кассаціоннаго) характера.

Лѣсоохранительный комитетъ.

(Уставъ лѣсной изд. 1893 г. ст. 815—840).

Составъ. Предсѣдатель—губернаторъ. Изъ членовъ главную роль играетъ управляющій государственными имуществами и лѣсной ревизоръ. Кромѣ обычныхъ членовъ принимаютъ участіе два члена отъ мѣстныхъ лѣсовладѣльцевъ, по выбору губернскаго земскаго собранія. По дѣламъ о признаніи лѣса подлежащимъ сбереженію для охраненія верховьевъ или источниковъ рѣкъ или ихъ притоковъ приглашается еще представитель вѣдомства путей сообщенія.

Губернскій статистическій комитетъ.

(Общее учр. губернское ст. 605—632).

Для собиранія и обработки статистическихъ свѣдѣній въ 1860 г. въ вѣдѣніи Министерства Внутреннихъ Дѣлъ образованъ центральный статистическій комитетъ въ Петербургѣ и губернскіе или областные статистическіе комитеты въ губерніяхъ и областяхъ.

Въ губернскомъ статистическомъ комитетѣ предсѣдательствуетъ губернаторъ. Онъ состоитъ изъ членовъ 3-хъ родовъ—непремѣнныхъ, дѣйствительныхъ и почетныхъ. Непремѣнными членами состоятъ, губернскій предводитель дворянства, вице-губернаторъ, начальники разныхъ отдѣльныхъ частей управленія—финансовъ, госуд. имущ. и т. д., членъ отъ духовной консисторіи, по назначенію архіерея, городской голова губернскаго города, въ университетскихъ городахъ профессоръ статистики и нѣкоторыя другія лица.

Въ дѣйствительные члены избираются, по большинству голосовъ, лица, могущія своими познаніями и опытностью принести пользу комитету. Въ почетные члены могутъ быть избираемы лица по своему рожденію, воспитанію или имуществу имѣющія связь съ данной губерніей и пріобрѣвшія извѣстность своими учеными статистическими трудами, или же сдѣлавшія значительныя

денежныя пожертвованія для статистическихъ цѣлей по губерніи. Кромѣ этихъ постоянныхъ членовъ, могутъ быть приглашаемы для совѣщанія и другія лица.

Для производства дѣлъ опредѣляется губернаторомъ секретарь, преимущественно изъ лицъ, имѣющихъ ученыя степени, или же окончившихъ полный курсъ наукъ въ высшихъ учебныхъ заведеніяхъ.

На содержаніе губернскаго статистическаго комитета назначается отъ 1500—2000 р. съ пособіемъ, гдѣ возможно, изъ доходовъ мѣстной губернской типографіи.

Губернскій попечительный о тюрьмахъ комитетъ.

(Св. Зак. т. XIV, изд. 1890 г. Уставъ о содержащихся подъ стражей ст. 64—123).

Губернскій попечительный о тюрьмахъ комитетъ представляетъ собою мѣстное управленіе одного на всю Россію общества—Общества попеченія о тюрьмахъ. Общихъ собраній или съѣздовъ членовъ этого общества не бываетъ. Единство всѣмъ частямъ общества дается общностью ихъ цѣли и лицомъ президента, которымъ состоитъ Министръ Внутреннихъ Дѣлъ. Мѣстными органами общества являются губернскіе комитеты и женскія отдѣленія въ губерніяхъ и уѣздныя отдѣленія въ уѣздахъ.

Попечительное о тюрьмахъ общество состоитъ изъ членовъ и благотворителей обоего пола. Званіе членовъ могутъ получать лица, обязавшіяся подпиской къ ежегоднымъ взносамъ; званіе благотворителей дается лицамъ, сдѣлавшимъ единовременное пожертвованіе деньгами, недвижимымъ имуществомъ или разными вещами, напр. платьемъ или припасами. Пріемъ въ члены и приглашеніе, въ нѣкоторыхъ случаяхъ, въ засѣданіе благотворителей принадлежитъ предсѣдателямъ комитетовъ и отдѣленій.

Управленіе принадлежитъ комитету, состоящему изъ вице-президентовъ и директоровъ. Въ члены комитета допускаются только лица, какъ сказано въ законѣ, благороднаго, духовнаго и купеческаго сословій. Вице-президентами считаются генералъ-губернаторъ, гдѣ таковой имѣется, губернаторъ и мѣстный епархіальный архіерей. Прокуроръ судебной палаты имѣетъ званіе вице-директора тюремныхъ комитетовъ всѣхъ губерній, входящихъ въ составъ округа судебной палаты. Одинъ изъ вице-директоровъ, обыкновенно генералъ-губернаторъ, а гдѣ ихъ нѣтъ губернаторъ, по докладу Мин. Внут. Дѣлъ, утверждается Государемъ въ качествѣ предсѣдательствующаго. Директора бываютъ

двухъ родовъ. Нѣкоторые члены дѣлаются директорами по своему самому званію. Таковы: губернскій предводитель дворянства, почти всѣ начальники губернскихъ присутственныхъ мѣстъ, тюремный инспекторъ, полиціймейстеръ и городской голова губернскаго города. Другіе директора назначаются изъ остальныхъ членовъ, обязавшихся взносить ежегодно не менѣе десяти (въ столицахъ 15-ти) рублей, по представленіямъ предсѣдателя комитета и Министра Внутреннихъ Дѣлъ и съ утвержденія Государя. Предсѣдательница женскаго губернскаго отдѣленія и директора уѣздныхъ отдѣленій утверждаются предсѣдателемъ губернскаго комитета. Такимъ образомъ, весь составъ комитетовъ и отдѣленій—по назначенію отъ правительства.

Этимъ комитетамъ и отдѣленіямъ предоставлена значительная власть.

Попечительное о тюрьмахъ общество имѣетъ предметомъ своихъ занятій улучшеніе какъ физическаго, такъ и нравственнаго состоянія арестантовъ. Поэтому, комитеты и отдѣленія этого общества прежде всего суть главныя хозяйственныя учрежденія, завѣдывающія тюрьмами. Всѣ деньги какъ отпускаемыя отъ казны и городовъ, такъ и собираемыя путемъ членскихъ взносовъ, и отдѣльныхъ пожертвованій, поступаютъ въ ихъ распоряженіе. Они заботятся о правильномъ размѣщеніи арестантовъ, по ихъ званію, полу, возрасту и роду преступленій, объ ихъ пищѣ, одеждѣ и обуви, о тюремныхъ больницахъ, о сооруженіи церквей при тюрьмахъ и вообще о нравственно религіозномъ наставленіи арестантовъ. Предсѣдательствующіе вице-президенты могутъ давать смотрителямъ тюрьмы предписанія. Тѣ директора, которымъ по самому ихъ званію не предоставляется дѣлать самостоятельныя распоряженія въ тюрьмахъ, имѣютъ право посѣщать тюрьмы и о своихъ замѣчаніяхъ сообщать комитету.

Комитеты и отдѣленія имѣютъ дисциплинарную власть надъ арестантами. Буйныхъ и непокорныхъ они могутъ сажать въ карцеръ, на срокъ не свыше 6 дней, или отдѣлять ихъ отъ прочихъ заключенныхъ въ особое помѣщеніе и содержать ихъ тамъ до изъявленія ими истиннаго раскаянія.

Комитеты и отдѣленія рѣшаютъ дѣла по большинству голосовъ, при чемъ, въ случаѣ равенства, голосъ предсѣдателя имѣетъ перевѣсъ. Если съ постановленіемъ комитета или отдѣленія не согласится предсѣдатель, то изъ отдѣленій дѣло представляется

въ губернскій комитетъ, а изъ губернскаго комитета президенту общества, Министру Внутреннихъ Дѣлъ.

Женскія отдѣленія, какъ въ губернскихъ, такъ и въ столичныхъ городахъ имѣютъ менѣе самостоятельной власти и всѣ сношенія ихъ, какъ съ начальствомъ, такъ и съ другими присутственными мѣстами, ведутся черезъ предсѣдателя губернскаго комитета.

По истеченіи года составляются отчеты о дѣятельности комитетовъ и отдѣленій. Эти отчеты читаются въ общемъ собраніи комитетовъ и отдѣленій, въ которое приглашаются члены общества и благотворители. Отчеты представляются президенту. Изъ этихъ отчетовъ составляется общій отчетъ, который президентомъ общества подносится Государю и потомъ печатается для разсылки въ комитеты и отдѣленія.

Изъ приведенныхъ выше положеній закона видно, что дѣятельность въ комитетахъ и отдѣленіяхъ принадлежитъ, главнымъ образомъ, лицамъ правительственнымъ и только отчасти нѣкоторымъ изъ мѣстныхъ жертвователей, назначеннымъ правительствомъ въ число директоровъ. По характеру своей дѣятельности это административныя и дисциплинарныя учрежденія, имѣющія значительную степень власти, но почерпающія значительную часть своихъ средствъ изъ частныхъ пожертвованій. Члены общества участвуютъ въ дѣлахъ только своими пожертвованіями и присутствіемъ, если пожелаютъ, при чтеніи годового отчета.

Уѣздныя учрежденія.

Со времени Императора Александра II въ организаціи и дѣятельности уѣздныхъ учрежденій произошли значительныя измѣненія. Введеніе новыхъ судебныхъ уставовъ, городскаго и земскаго самоуправленія измѣнило дѣятельность прежнихъ учрежденій, въ особенности полиціи, въ томъ, что касается суда, мѣстнаго хозяйства и благоустройства. Самая организація полиціи въ 1862 г. была измѣнена. Выбираемые дворянами исправники замѣнены назначаемыми отъ короны. Упразднены прежніе земскіе суды, уѣздные суды, разные комиссіи и комитеты, завѣдывавшіе хозяйствомъ и благоустройствомъ. Тѣмъ не менѣе и въ настоящее время уѣздъ является важнымъ территоріальнымъ дѣленіемъ, къ которому пріурочена какъ дѣятельность многихъ правительственныхъ (административныхъ и судебныхъ) учрежденій, такъ и дѣятельность сословныхъ и всесословныхъ органовъ самоуправленія. Кромѣ учрежденій правительственныхъ, въ теченіе царствованія Александра II

и Александра III возникаетъ въ уѣздѣ много смѣшанныхъ по составу присутствій и комиссій, подчиненныхъ такимъ же присутствіямъ и комиссіямъ губернскимъ. Въ отведенныхъ имъ областяхъ управленія они являются учрежденіями распорядительными и дисциплинарными. Они являются, кромѣ того, административными судами 1-й инстанціи, разрѣшающими споры, возникающіе по поводу актовъ управленія.

Въ настоящее время существуютъ слѣдующія учрежденія, дѣятельность которыхъ простирается на цѣлый уѣздъ: а) *замѣщаемыя по назначенію отъ правительства*—уѣздное полицейское управленіе, уѣздное казначейство, уѣздный членъ окружнаго суда, уѣздный врачъ и уѣздный воинскій начальникъ; b) *смѣшаннаго состава*—уѣздный съѣздъ, уѣздное по воинской повинности присутствіе, уѣздное податное присутствіе, уѣздный училищный совѣтъ, уѣздная оцѣночная комиссія, комиссія по составленію списковъ присяжныхъ засѣдателей и уѣздное отдѣленіе попечительнаго о тюрьмахъ общества.

Кромѣ того, въ предѣлахъ уѣзда, завѣдуя отдѣльными участками или округами иногда совпадающими съ уѣздомъ, иногда составляющими часть уѣзда, иногда даже завѣдуя округами, заключающими части изъ различныхъ уѣздовъ, дѣйствуютъ и принимаютъ участіе въ уѣздныхъ учрежденіяхъ слѣдующія должностныя лица: участковые земскіе начальники, податные инспектора, инспектора народныхъ училищъ, надзиратели акцизныхъ сборовъ и городскіе (иногда мировые) судьи въ городахъ. Въ тѣхъ уѣздахъ, въ которыхъ существуютъ государственныя имущества, удѣлы и горные промыслы, въ уѣздныхъ учрежденіяхъ иногда принимаютъ участіе лѣсничій или завѣдующій госуд. имуществами, завѣдующіе удѣльными имѣніями и начальники горныхъ округовъ.

Города имѣютъ нѣкоторыя особыя отъ остальнаго уѣзда учрежденія. Такъ напр. въ городахъ существуютъ вмѣсто земскихъ начальниковъ городскіе (иногда мировые) судьи, особыя городскія воинскія присутствія, городскія по квартирному налогу присутствія. Нѣкоторые города имѣютъ свою особую городскую полицію.

Въ полицейскомъ отношеніи уѣздъ дѣлится на станы. Въ судебномъ отношеніи и относительно управленія крестьянами на участки земскихъ начальниковъ.

Въ составъ уѣзда входятъ города. Станы и участки земскихъ начальниковъ составляются изъ нѣсколькихъ волостей. Въ составъ волости входитъ одно или нѣсколько сельскихъ обществъ.

а) Учрежденія и должностныя лица, дѣйствующія на весь уѣздъ и замѣщаемыя по назначенію отъ правительства.

Уѣздное полицейское управленіе.

Главнѣйшія законоположенія содержатся въ Св. Зак. изд. 1892 т. II, ст. 633—831, въ судебныхъ уставахъ Императора Александра II (т. XVI, ч. 1-я), въ старыхъ законахъ о судопроизводствѣ (т. XVI, ч. II-я) и въ уставѣ о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій (т. XIV-й), но и прочіе уставы, почти всѣ, имѣютъ то или другое отношеніе къ полиціи. Въ виду этого весьма важно составленіе частныхъ сборниковъ, указателей и руководствъ, *Цвѣтковъ*. Полное руководство для чиновъ полиціи. СПБ. 1895 г. *Трифоновъ*. Сборникъ законоположеній и правительственныхъ распоряженій, касающихся полиціи. СПБ. 1893 г. *Чулковъ*. Систематическій сборникъ узаконеній для чиновъ городской полиціи. Москва 1889 г. *Его-же* Уставъ о наказаніяхъ, налагаемыхъ мировыми судьями. *Доброленскій*. Алфавитъ полицейскихъ законовъ. Спб. 1894 г. *Муравьевъ*. Инструкція чинамъ полиціи. М. 1886 г. *Касперскій*. Замѣтки изъ практики полицейскаго чиновника. Одесса 1877 г.

До Петра Великаго полицейскія обязанности, т. е. обязанности по охраненію порядка, общественной безопасности и спокойствія смѣшивались съ другими административными обязанностями и лежали на воеводахъ и бурмистерскихъ избахъ (существовавшихъ въ посадахъ), въ Москвѣ на различнаго рода приказахъ. Петръ Великій учредилъ въ Петербургѣ особую должность генералъ-полиціймейстера, а въ Москвѣ должность оберъ-полиціймейстера. Вообще же въ городахъ полиція была возложена на городовые магистраты въ зависимости отъ главнаго магистрата въ Петербургѣ; въ уѣздахъ для полиціи не было никакого спеціальнаго учрежденія и она находилась въ рукахъ губернатора, вице-губернатора и т. д. (нѣкоторыя спеціальныя обязанности возлагались иногда на особыхъ комиссаровъ, главнымъ образомъ собираніе налоговъ). Со времени Петра В. до Екатерины II мы видимъ различнаго рода перемѣны въ дѣлѣ полицейскаго управленія, однако въ сущности нисколько не измѣнившія его положенія. За исключеніемъ столицъ, въ которыхъ она была возложена на полиціймейстеровъ, полиція все еще находилась въ непосредственномъ завѣдываніи губернаторовъ, вице-губернаторовъ и воеводъ, которымъ въ этомъ отношеніи въ городахъ были подчинены городовые магистраты, а въ уѣздахъ различныя власти, не имѣвшія одной какой либо прочной организаціи. Екатерина II учрежденіемъ о губерніяхъ 1775 г. и уставомъ благочинія 1782 года создаетъ отдѣльныя полицейскія власти для города и отдѣльныя для уѣзда. Въ городахъ губернскихъ полиція поручена полиціймейстерамъ, а въ остальныхъ городничимъ, при участіи коллегіальныхъ присут-

ствій, состоящихъ изъ засѣдателей, избранныхъ городскими сословіями.

Уѣздная полиція была поручена нижнимъ земскимъ судамъ, которые послѣ уничтоженія верхнихъ земскихъ судовъ при Павлѣ названы прямо земскими судами. Они состояли изъ исправника, избираемаго дворянами на 3 года, дворянскихъ засѣдателей и одного засѣдателя отъ нижней крестьянской расправы. На этомъ учрежденіи лежала какъ часть полицейская, такъ и часть слѣдственная. Кромѣ того, земскіе суды разбирали дѣла о маловажныхъ полицейскихъ поступкахъ и маловажные гражданскіе иски.

Въ такомъ видѣ, за исключеніемъ измѣненій въ подробностяхъ, существовала полиція въ теченіе царствованія Александра I и Николая I.

Въ царствованіе Николая Павловича необходимо отмѣтить слѣдующіе два факта: 1) учрежденіе становыхъ приставовъ по выбору отъ дворянства и съ утвержденіемъ правительства, которымъ поручались отдѣльные участки или станы; 2) болѣе точное опредѣленіе многообразныхъ обязанностей полиціи въ наказѣ 3 іюня 1837 года.

Въ такомъ видѣ организованная полиція представляла собою весьма существенные недостатки. Во *1-хъ*, раздѣленіе полиціи городской и уѣздной. Оно не вездѣ оправдывалось необходимостью. Для большинства уѣздныхъ городовъ, которые ничѣмъ не отличались отъ селъ по характеру своего населенія и складывавшихся отношеній, такое отдѣленіе было совершенно излишне. Во *2-хъ*, неудовлетворительность самаго персонала, зависѣвшая отъ того, что на эту службу поступали только худшія лица изъ дворянства. Въ *3-хъ*, крайняя сложность и многообразность обязанностей полицейскихъ властей. Въ виду этихъ недостатковъ въ началѣ 60-хъ годовъ, когда вырабатывались коренныя реформы, касающіяся различныхъ существенныхъ сторонъ государственной жизни, была предпринята и реформа полиціи. Прежде всего послѣдовало отдѣленіе слѣдственной части и предоставленіе ея особымъ слѣдователямъ. Затѣмъ 25 декабря 1862 г. были изданы временныя правила о городской и уѣздной полиціи. Эти правила однако не произвели полной реформы въ полицейскомъ управленіи, они коснулись только *организаціи* полиціи. Что же касается до круга ея дѣлъ и до способа ея дѣйствій, то есть наказа полицейскимъ чинамъ, то онъ не былъ изданъ, такъ какъ готовились такія преобразованія въ устройствѣ судебной части городскаго и уѣзднаго

управленія, при которыхъ изданіе какого бы то ни было наказа оказывалось преждевременнымъ.

Такимъ образомъ кругъ дѣлъ и способъ дѣятельности полиціи до сихъ поръ является органически несогласованнымъ съ устройствомъ земскихъ, городскихъ, крестьянскихъ и судебныхъ учрежденій и только путемъ отдѣльныхъ законовъ и распоряженій полицейскія правила болѣе ранняго времени приводятся въ согласіе съ новыми установленіями.

Сущность организаціи, данной полиціи временными правилами 25 декабря 1862 года, а также относящимися къ ней пунктами судебныхъ уставовъ Императора Александра II, состоитъ въ слѣдующемъ: 1) соединеніе городской полиціи съ уѣздною, 2) проведеніе начала правительственнаго назначенія при замѣщеніи полицейскихъ должностей; 3) сохраненіе общихъ присутствій при уѣздномъ и городскомъ полицейскомъ управленіи, съ участіемъ засѣдателей отъ мѣстнаго общества, но съ значительной замѣной коллегіальнаго порядка единоличнымъ; 4) отдѣленіе судебной власти отъ полицейской;—дѣла о мелкихъ полицейскихъ проступкахъ, мелкіе гражданскіе иски, дѣла по безспорнымъ взысканіямъ переданы судебнымъ установленіямъ; слѣдственная часть передана судебнымъ слѣдователямъ даже въ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ не введены общія судебныя учрежденія; на полиціи осталась только обязанность предварительныхъ дознаній. Изъ позднѣйшихъ перемѣнъ необходимо отмѣтить только отмѣну, въ 1889 году, общихъ присутствій, какъ въ городскихъ, такъ и въ уѣздныхъ полицейскихъ управленіяхъ. Съ этого времени прекращается участіе въ полицейскомъ управленіи городскихъ и сельскихъ засѣдателей. Дѣла этихъ общихъ присутствій переданы исправникамъ, полиціймейстерамъ и ихъ помощникамъ, за исключеніемъ дѣлъ о преданіи суду полицейскихъ служителей, которыя переданы губернскому правленію[1]).

Организація полицейскаго управленія. Городская и уѣздная полиція соединены въ одномъ управленіи за исключеніемъ столицъ, губернскихъ городовъ, главныхъ городовъ градоначальствъ, наиболѣе значительныхъ уѣздныхъ городовъ (числомъ 18) и нѣкоторыхъ значительныхъ мѣстечекъ (числомъ 6—напр. посадъ Вознесенскій). Какъ уѣздная, такъ и городская полиція сосредоточена въ уѣздномъ полицейскомъ управленіи. Оно состоитъ изъ уѣзднаго исправника и его помощника. Уѣздному полицей-

[1]) Высоч. утв. мн. Гос. Сов. 8 іюля 1889 г. Собр. Узак. 1889 г. ст. 781.

скому управленію подчинены въ уѣздахъ становые пристава, а въ городахъ—городскіе пристава и ихъ помощники и полицейскіе надзиратели, которымъ въ свою очередь подчиняются урядники, сотскіе, десятскіе, городовые и тому подобныя лица. Кромѣ того, по положенію 1861 года и позднѣйшимъ узаконеніямъ, касающимся крестьянъ, нѣкоторыя полицейскія обязанности возложены на волостныхъ старшинъ и сельскихъ старостъ, которые въ этомъ отношеніи подчинены исправникамъ и становымъ приставамъ. Въ нѣкоторыхъ губерніяхъ при полицейскомъ управленіи состоитъ конная стража.

Должность полицейскихъ урядниковъ установлена Высочайше утвержденнымъ положеніемъ Комитета Министровъ 9 іюня 1878 г. Урядники учреждаются для усиленія средствъ уѣздной полиціи и въ помощь становымъ приставамъ для исполненія полицейскихъ обязанностей, а также для надзора за дѣйствіями сотскихъ и десятскихъ на мѣстахъ и для ихъ руководства.

Организація городской полиціи. Городское полицейское управленіе состоитъ изъ полиціймейстера и его помощника или помощниковъ, гдѣ таковые назначены. Полиціймейстеръ и его помощникъ назначаются и увольняются Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ. Низшіе полицейскіе чины въ городахъ — участковые пристава, околоточные надзиратели и нѣкоторыя должностныя лица канцеляріи полицейскаго управленія назначаются постановленіями губернскаго правленія. При полицейскомъ управленіи находится полицейская команда (городовые); въ губернскихъ городахъ, кромѣ того, при полицейскомъ управленіи состоитъ брандмейстеръ и пожарная команда; въ нѣкоторыхъ городахъ существуетъ еще конная стража.

Кругъ дѣлъ полиціи до сихъ поръ опредѣляется въ существенныхъ чертахъ прежними законами, хотя новымъ законодательствомъ—судебными уставами, положеніемъ о земскихъ и городскихъ учрежденіяхъ, уставомъ о воинской повинности и нѣкоторыми другими, внесены весьма значительныя перемѣны. Обязанности полиціи чрезвычайно многосложны. Такъ какъ это почти единственная правительственная власть въ уѣздѣ, то чрезъ нее совершается все то, для чего нѣтъ особыхъ органовъ. Такъ какъ (за исключеніемъ судебныхъ приставовъ) это есть единственная власть, имѣющая принудительную силу, то къ ея содѣйствію обращаются всѣ прочія лица и учрежденія, не исключая и городскихъ и земскимъ установленій. Обязанности полицейскихъ чиновъ, а

въ особенности начальниковъ полиціи таковы, что они должны быть знакомы въ совершенствѣ почти со всѣми томами законовъ. Можно, напримѣръ, быть удовлетворительнымъ мировымъ судьей при знаніи X-го тома уложенія о наказаніяхъ и судебныхъ уставовъ Александра II, казначеемъ съ однимъ счетнымъ уставомъ въ рукахъ; но полицейскимъ чинамъ надо знать всевозможные уставы— о земскихъ повинностяхъ, уставы: акцизный, монетный, лѣсной, счетный, о предупрежденіи и пресѣченія преступленій, о паспортахъ, о ссыльныхъ, судебные уставы, уложеніе о наказаніяхъ, гражданскіе законы и т. д. Кромѣ того они обязаны знать и примѣнять массу циркуляровъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ и различныхъ другихъ министерствъ, обращающихся къ содѣйствію полиціи.

Всѣ обязанности полицейскихъ управленій могутъ быть разбиты на нѣсколько группъ.

I. Обязанности по обнародованію законовъ, по наблюденію за исполненіемъ законовъ, охраненію безопасности и общественнаго благоустройства.

Эти обязанности обозначены въ статьѣ 681-й II тома Св. Зак., содержащей въ себѣ 43 пункта. Вотъ нѣкоторые изъ нихъ: 1) обнародованіе законовъ и указовъ и сообщеніе ихъ, кому слѣдуетъ; 2) охраненіе общественнаго спокойствія, благочинія, добрыхъ нравовъ, порядка и должнаго властямъ повиновенія, устраненіе всякаго дѣйствія, противнаго вѣрноподданническому долгу и послушанію, предупрежденіе и прекращеніе всякихъ непозволительныхъ и соблазнительныхъ сборищъ; мѣры безопасности противъ воровъ и разбойниковъ, поимка ихъ, истребленіе ихъ шаекъ, охраненіе неприкосновенности правъ и спокойнаго совершенія обрядовъ церкви православной и иновѣрныхъ, признанныхъ правительствомъ на основаніи установленныхъ для этого правилъ; заботы о подкидышахъ, поданіе помощи взрослымъ, впавшимъ въ нечаянную тяжкую болѣзнь, спасеніе людей въ случаѣ кораблекрушенія; 3) охраненіе безопасности отъ пожара и наводненій; 4) охраненіе безопасности путей сообщенія, наблюденіе за исправностью и своевременнымъ ремонтомъ мостовъ и другихъ сооруженій на дорогахъ; 5) охраненіе чистоты въ городахъ и селеніяхъ, мѣры противъ эпидеміи и эпизоотій; 6) наблюденіе за трактирами, гостинницами, питейными домами, рестораціями и за соблюденіемъ установленныхъ для нихъ правилъ; 7) наблюденіе за соблюденіемъ различныхъ правилъ о торговлѣ, въ частности о торговлѣ порохомъ и ядовитыми веществами; 8) выдача различныхъ паспортовъ; 9) поимка бѣглыхъ и ихъ выдача или высылка, пересылка арестантовъ.

II. Обязанности по дѣламъ казеннаго управленія.

1) Одною изъ главнѣйшихъ обязанностей полиціи является взысканіе всякихъ казенныхъ и общественныхъ сборовъ и недоимокъ и составленіе описей имущества недоимщиковъ, предназначенныхъ для отсылки въ губернское правленіе, которое распоряжается продажей этихъ имуществъ.

Кромѣ того на ней лежитъ: 2) наблюденіе за вѣрностью вѣсовъ и мѣръ и пресѣченіе злоупотребленій, клонящихся къ уменьшенію вѣса и достоинства монеты; 3) преслѣдованіе нарушеній монетнаго устава; 4) преслѣдованіе нарушеній уставовъ акцизныхъ и таможенныхъ; 5) вызовъ къ торгамъ и подрядамъ и другія обязанности.

III. Обязанности полиціи по дѣламъ военнаго вѣдомства.

1) Содѣйствіе и надзоръ за порядкомъ въ препровожденіи полковъ и разныхъ воинскихъ командъ, наблюденіе за выполненіемъ по этому предмету натуральныхъ повинностей. Мѣры для снабженія означенныхъ командъ положенными потребностями, выдача квитанцій въ безобидномъ слѣдованіи и квартированіи войскъ. 2) Наблюденіе за тѣмъ, чтобы лица, подлежащія воинской повинности, отъ нея не уклонялись и нѣкоторыя другія дѣла.

IV. Обязанности полиціи по дѣламъ судебнымъ.

На полиціи лежитъ множество различныхъ обязанностей по дѣламъ судебнымъ. Она извѣщаетъ надлежащія власти (мировыхъ судей, земскихъ начальниковъ, слѣдователей и прокуроровъ) о совершившихся преступленіяхъ, производитъ предварительное дознаніе и разыскиваетъ преступниковъ. До прибытія слѣдователя полиція принимаетъ мѣры къ тому, чтобы предупредить уничтоженіе слѣдовъ преступленія. Въ нѣкоторыхъ закономъ указанныхъ случаяхъ она предпринимаетъ мѣры къ пресѣченію подозрѣваемому способовъ уклоняться отъ суда и слѣдствія [1]). Полиція замѣняетъ судебнаго слѣдователя во всѣхъ слѣдственныхъ дѣйствіяхъ, нетерпящихъ отлагательства, какъ-то: въ осмотрахъ, освидѣтельствованіяхъ, обыскахъ и выемкахъ, но формальныхъ допросовъ ни обвиняемымъ, ни свидѣтелямъ она не дѣлаетъ, развѣ кто-либо изъ нихъ оказался бы тяжко больнымъ и представилось бы опасеніе, что онъ умретъ до прибытія слѣдователя. Въ случаяхъ, указанныхъ въ законѣ, полиція подвергаетъ обвиняемыхъ приводу въ судъ. Во время самаго разбора дѣла въ мировыхъ судахъ и другихъ подобныхъ судебныхъ инстанціяхъ, по дѣламъ о нарушеніи общественнаго порядка, она является обвиняющею стороною. Если полиція не удовлетворится приговоромъ суда, то она представляетъ объ этомъ прокурору, который можетъ или предъявить отзывъ мировому судьѣ, или же оставить заявленіе полиціи безъ послѣдствій. Такимъ образомъ во 2-й инстанціи въ качествѣ обвинителя является не полиція, а лицо прокурорскаго надзора. Полиція должна содѣйствовать слѣдователямъ, прокурорамъ и другимъ судебнымъ властямъ во всѣхъ судебныхъ дѣйствіяхъ. Полиціей доставляются иногда (вмѣсто судебныхъ приставовъ) по-

[1]) См. выше т. I, стр. 276.

вѣстки обвиняемымъ, тяжущимся и свидѣтелямъ. Наконецъ, полиція принимаетъ участіе въ исполненіи судебныхъ рѣшеній. „Рѣшеніе мироваго судьи приводится въ исполненіе или мѣстными полицейскими чинами, или волостными и сельскими начальствами, или же судебными приставами, состоящими при мировомъ съѣздѣ". Когда полицейскіе чины производятъ исполненіе рѣшеній по гражданскимъ дѣламъ вмѣсто судебныхъ приставовъ, то они получаютъ и причитающееся судебнымъ приставамъ вознагражденіе. Въ исполненіи уголовныхъ приговоровъ общихъ судовъ полиція принимаетъ весьма дѣятельное участіе: она препровождаетъ осужденныхъ въ мѣста заключенія; начальники полиціи вмѣстѣ съ другими чинами разныхъ вѣдомствъ присутствуютъ при смертной казни. На полиціи лежатъ также нѣкоторыя обязанности по завѣдыванію арестантами. Начальникъ полиціи обязанъ посѣщать арестные дома для заключенія по приговорамъ мировыхъ судей. Полиціи принадлежатъ свидѣтельство годности бродягъ къ работамъ въ исправительныхъ арестантскихъ отдѣленіяхъ, завѣдываніе этапными и другими тюремными помѣщеніями; продовольствіе и пересылка арестантовъ и прекращеніе всякихъ безпорядковъ по сей части [1]).

Подобныя же обязанности, т. е. дознанія, предварительныя слѣдственныя дѣйствія въ отсутствіе слѣдователя и содѣйствіе какъ во время слѣдствія, такъ и во время судебныхъ рѣшеній, лежатъ на полиціи и по отношенію къ лицамъ, подвѣдомственнымъ военно-сухопутнымъ и морскимъ судамъ. Кромѣ того, по дѣламъ бракоразводнымъ на ней лежитъ обязанность изслѣдованія о безвѣстномъ отсутствіи лицъ [2]).

По производству дознанія о преступныхъ дѣяніяхъ чины полиціи находятся въ непосредственной зависимости отъ прокуроровъ и ихъ товарищей. Такимъ образомъ относительно производства слѣдствія полицейскіе чины находятся въ зависимости не отъ своего непосредственнаго начальства, а отъ лицъ прокурорскаго надзора. Право давать общія разъясненія о порядкѣ производства дознаній, посредствомъ циркулярныхъ предписаній, принадлежитъ прокурорамъ палатъ.

Прокуроръ имѣетъ право дѣлать чинамъ полиціи предостереженія. Въ болѣе важныхъ случаяхъ онъ докладываетъ суду. Судъ, если найдетъ ихъ виновными, то о выговорѣ болѣе или

[1]) Св. Зак. т. II общ. учр. губ. ст. 683, § III п. 10.

[2]) Тамъ же п. 8.

менѣе строгомъ сообщаетъ непосредственному начальству, а о преданіи ихъ суду входитъ въ сношеніе съ начальствомъ, отъ коего зависитъ опредѣленіе ихъ къ должностямъ. Мировой судья можетъ давать полицейскимъ чинамъ (низшимъ, не исправникамъ) разнаго рода порученія. При неисполненіи ихъ, онъ можетъ дѣлать имъ предостереженія, а при болѣе серьезныхъ упущеніяхъ и доводить до свѣдѣнія ихъ непосредственнаго начальства.

V. Кромѣ указанныхъ выше обязанностей полиціи по обнародованію законовъ, по дѣламъ объ охраненіи безопасности и благоустройствѣ, по дѣламъ казеннаго, военнаго и судебнаго управленія на полицію возлагаются еще и другія разнаго рода обязанности, которыя не могутъ быть подведены подъ какую нибудь общую категорію,—напр. веденіе метрическихъ книгъ раскольниковъ и тѣхъ евреевъ, которые служатъ въ полицейскихъ командахъ, составленіе разнаго рода вѣдомостей, напр. о лицахъ, прибывающихъ въ городъ и отбывающихъ изъ города, о рождающихся, вступающихъ въ бракъ и умирающихъ и т. д.

Пространство дѣятельности, способы дѣйствій полицейскихъ учрежденій и отношеніе ихъ къ распоряженіямъ высшихъ властей.

Пространство дѣятельности: Дѣятельность городской полиціи простирается на городъ, уѣздной—только на уѣздъ. Однако, въ исключительныхъ случаяхъ, полицейская власть можетъ простирать свою дѣятельность и за предѣлы своего района. Въ случаѣ пожара или наводненія, преслѣдованія воровъ, разбойниковъ и другихъ важныхъ преступниковъ, дѣятельность полицейскихъ чиновъ не ограничивается предѣлами уѣзда или города. Они продолжаютъ дѣйствіе и въ сосѣднихъ уѣздахъ до тѣхъ поръ, пока ихъ не заступитъ дѣятельность мѣстныхъ полицейскихъ властей. То же самое необходимо сказать и по отношенію къ желѣзнодорожной жандармской полиціи: общая полиція можетъ предпринимать всѣ необходимыя дѣйствія въ томъ случаѣ, когда чины жандармской полиціи находятся въ отсутствіи.

Способы дѣйствія полиціи. О томъ, какими способами дѣйствуетъ полиція, въ законѣ нѣтъ, да и не можетъ быть какихъ либо общихъ указаній; способы эти такъ же различны, какъ различны тѣ государственныя задачи, исполненію которымъ она должна содѣйствовать. Полиція устраняетъ препятствія, арестуетъ преступниковъ, разгоняетъ противозаконныя сборища, уничто-

жаетъ вредныя вещи или вредныхъ животныхъ или насѣкомыхъ и т. далѣе. Однако, ея дѣятельности, даже для достиженія законныхъ цѣлей, полагаются границы. Такъ, право полиціи *принуждать* кого либо *силою* къ исполненію его обязанностей не безусловно. Вообще говоря, полиція можетъ прилагать силу для преодолѣнія встрѣчаемаго сопротивленія, а не для вынужденія какихъ либо положительныхъ дѣйствій со стороны неповинующагося лица. Такъ, напр., если полиція собственною властью снимаетъ вывѣску съ какого либо магазина, а хозяинъ этого магазина сопротивляется, то она можетъ употребить силу для того, чтобы привести въ исполненіе свою мѣру, но она не можетъ принудить силою хозяина дома убирать валяющійся у воротъ соръ, а можетъ только подвергнуть его за ослушаніе отвѣтственности и распорядиться объ уборкѣ этого сора на его счетъ.

Только въ нѣкоторыхъ, закономъ опредѣленныхъ случаяхъ, полиція можетъ прибѣгать къ силѣ, какъ, напр., для арестованія лицъ, совершившихъ преступленіе, для привода лицъ, уклоняющихся отъ суда, или избѣгающихъ отбыванія присужденнаго имъ наказанія.

При нарушеніи устава строительнаго, если это нарушеніе ведетъ за собою сломку, переносъ или исправленіе зданій, то административному управленію (въ томъ числѣ и полиціи) предоставляется только принять всѣ предохранительныя мѣры необходимыя для обезпеченія безопасности и народнаго здравія, но къ исправленію, сломкѣ или переносу зданія на счетъ виновнаго можетъ быть приступлено лишь по судебному о томъ приговору, вошедшему въ законную силу [1]).

Закрытіе торговыхъ и ремесленныхъ заведеній при посредствѣ полиціи можетъ быть только временное, до постановленія о томъ суда [2]).

Въ подкрѣпленіе тѣхъ своихъ распоряженій, за нарушеніе которыхъ въ законѣ не положено наказанія болѣе строгаго, полиція имѣетъ ст. 29 и 30 уст. о наказ., налагаемыхъ мировыми судьями.

Ст. 29. За неисполненіе законныхъ распоряженій, требованій или постановленій правительственныхъ и полицейскихъ властей, а равно земскихъ

[1]) Уст. уголовн. суд. ст. 1227.

[2]) Тамъ-же ст. 1152.

и общественныхъ учрежденій, когда симъ уставомъ не опредѣлено за то инаго наказанія, виновные подвергаются денежному взысканію не свыше пятидесяти руб.

Ст. 30. За ослушаніе полицейскимъ или другимъ стражамъ, а также волостнымъ и сельскимъ начальникамъ, при отправленіи ими должности, когда требованія сихъ лицъ были законныя, виновные подвергаются денежному взысканію не свыше пятнадцати руб.

Въ силу указанныхъ статей, лицо, нарушившее распоряженіе, подвергается наказанію только въ томъ случаѣ, если распоряженіе было законно. Это не разъ было разъяснено и рѣшеніями кассаціонныхъ департаментовъ Сената [1]).

При обнаруженіи противозаконныхъ поступковъ, или какихъ либо происшествій, по поводу которыхъ необходимо произвести дознаніе, полиція обыкновенно составляетъ протоколъ. Право составлять протоколы принадлежитъ всѣмъ полицейскимъ чинамъ, имѣющимъ самостоятельную распорядительную власть, до урядника включительно. Не во всѣхъ случаяхъ правонарушеній обязательно составленіе протоколовъ, хотя эти протоколы часто составляются и въ тѣхъ случаяхъ, въ которыхъ составленіе ихъ по закону не обязательно.

Протоколы обязательно должны быть составляемы по дѣламъ о преступленіяхъ и проступкахъ противъ доходовъ и имущества казны (уст. угол. суд. ст. 1130—1142), а также по дѣламъ о преступленіяхъ и проступкахъ противъ общественнаго благоустройства и благочинія. (Уст. уг. суд. ст. 1223). Протоколъ долженъ быть составленъ безотлагательно и, если возможно, на самомъ мѣстѣ обнаруженія нарушенія. Если составленіе протокола послѣдовало по исполненіи 12 часовъ послѣ обнаруженія нарушенія, то о причинахъ замедленія должно быть объяснено въ протоколѣ (ст. 1134 — 1136 уст. уг. суд.). Въ протоколѣ обозначается время и мѣсто его составленія, кѣмъ и когда обнаружено нарушеніе, въ чемъ оно состоитъ, имя, отчество, званіе, и, если извѣстно, мѣсто жительства обвиняемаго, понятые и свидѣтели нарушенія, если таковые были, и сдѣланныя обвиняемыми, понятыми и свидѣтелями замѣчанія. Приглашеніе понятыхъ допускается не по всѣмъ дѣламъ. Оно обязательно только по дѣламъ о преступленіяхъ и проступкахъ противъ имущества и доходовъ казны и въ другихъ случаяхъ, спеціально указанныхъ, напр.: при производствѣ дознаній о найденномъ мертвомъ тѣлѣ. При составленіи протоколовъ о нарушеніяхъ, обнаруженныхъ въ торговомъ или промышленномъ заведеніи, присутствіе понятыхъ обязательно только въ томъ случаѣ, если самъ хозяинъ, или его приказчикъ отсутствовалъ (уст. угол. суд. ст. 1130 и рѣш.

---

[1]) Рѣшеніе угол. касс. деп. за 1867 г. № 14 (по дѣлу Шибанова) и за 1873 г. № 427 (по дѣлу Кириллова).

кассац. департ. 1867 г. № 442). Если при составленіи протокола отбираются какія-либо вещи, то объ этомъ подробно обозначается въ протоколѣ (уст. угол. суд. ст. 1131, 1135 и 1223).

По отношенію къ распоряженіямъ высшихъ властей полиція поставлена въ иное положеніе, чѣмъ прочія должностныя лица. Ст. 756-я II-го тома Свода Законовъ говоритъ: „Предписанія какъ высшаго, такъ и губернскаго начальства, палатъ и управленія государственныхъ имуществъ, равно какъ и требованія приказа общественнаго призрѣнія, исполняются уѣзднымъ полицейскимъ управленіемъ безпрекословно и неукоснительно. Уѣздное полицейское управленіе не имѣетъ права входить въ разсмотрѣніе законности сихъ предписаній или требованій... Изъ этого правила допускаются лишь слѣдующія изъятія: 1) когда предписаніе будетъ явно противно законамъ о состояніяхъ; 2) когда по одному и тому же дѣлу получаются разнообразныя предписанія отъ мѣстъ и лицъ, одно другому неподчиненныхъ; 3) когда будетъ настоять сомнѣніе въ подлинности предписанія. Во всѣхъ сихъ случаяхъ уѣздное полицейское управленіе представляетъ дѣло на разсмотрѣніе губернскаго правленія и поступаетъ по его разрѣшенію". По ст. 795-й того же тома, становой приставъ, „въ томъ случаѣ, еслибы въ предписаніяхъ уѣзднаго полицейскаго управленія онъ встрѣтилъ явную ошибку въ нарушеніи законовъ или распоряженій высшаго начальства, то онъ, останавливаясь исполненіемъ этого предписанія, представляетъ о томъ немедленно уѣздному полицейскому управленію. При повтореніи предписанія, онъ исполняетъ его, но въ то же время доноситъ губернскому правленію о всѣхъ обстоятельствахъ дѣла".

По самой природѣ отношеній, исполнительные органы должны быть обязаны къ болѣе безпрекословному повиновенію, чѣмъ лица, имѣющія собственную сферу для распорядительной власти. Странно было бы, если бы судебному приставу дозволено было отказаться отъ исполненія судебнаго рѣшенія на томъ основаніи, что это рѣшеніе несогласно съ закономъ. Также точно, странно было бы, если полиція, къ исполненію которой обращено постановленіе высшаго начальства, стала обсуждать вопросъ, такъ ли оно постановлено, какъ требуетъ законъ и отказываться отъ его исполненія. Такой безусловности повиновенія должны быть однако положены нѣкоторые предѣлы. Исполнительный органъ долженъ не исполнять распоряженія, если a) оно выходитъ изъ предѣловъ компетенціи даннаго начальства; b) если оно вообще превышаетъ

степень предоставленной ему власти; наконецъ, с) если распоряженіе не имѣетъ предписанной закономъ формы. Такъ, напр., полиція обязана была бы не приводить въ исполненіе приказъ Министра Народнаго Просвѣщенія о заключеніи кого-либо подъ стражу, или приказъ земскаго начальника о тѣлесномъ наказаніи лица, подсуднаго его суду, или же приказъ того же земскаго начальника о заключеніи въ тюрьму, данный словесно или хотя бы и письменно, но не въ формѣ судебнаго приговора.

Такимъ образомъ, законъ въ своихъ постановленіяхъ, касающихся полиціи, стоитъ на правильной точкѣ зрѣнія, хотя и не вполнѣ исчерпываетъ всѣ тѣ случаи, въ которыхъ принципъ безусловнаго повиновенія долженъ подвергаться ограниченіямъ.

Уѣздное Казначейство.

(Св. Зак. т. II ст. 1072—1121).

Уѣздный членъ окружнаго суда [1]). Уѣздный членъ окружнаго суда опредѣляется одинъ на уѣздъ. Законъ о преобразованіи крестьянскихъ учрежденій и судебной части въ Имперіи 12 іюля 1889 г. замѣнилъ мировыхъ судей участковыми земскими начальниками и городскими судьями, но надѣлилъ этихъ начальниковъ и городскихъ судей менѣе широкой компетенціей. Уголовныя и гражданскія дѣла, предоставленныя судебными уставами мировымъ судьямъ и непопавшія въ компетенцію новыхъ судей, предоставлены уѣздному члену окружнаго суда. Кромѣ того, ему предоставлены всѣ дѣла охранительнаго производства, отнесенныя уставомъ гражданскаго судопроизводства къ вѣдѣнію мировыхъ судей. Уѣздный членъ присутствуетъ въ судебныхъ и распорядительныхъ засѣданіяхъ уѣзднаго съѣзда. Онъ входитъ въ составъ комиссіи по составленію списковъ присяжныхъ засѣдателей. Окружный судъ можетъ въ нѣкоторыхъ случаяхъ поручать въ гражданскихъ дѣлахъ уѣздному члену производство дознаній черезъ окольныхъ людей, осмотръ на мѣстѣ и повѣрку письменныхъ доказательствъ. Онъ можетъ также поручить ему объявленіе приговоровъ, а также обревизованіе дѣлопроизводства городскихъ судей, судебныхъ слѣдователей и нотаріусовъ. Они призываются въ составъ присутствія окружнаго суда при выѣздѣ его въ уѣздный городъ, и, въ случаѣ недостатка судей, могутъ быть призываемы и въ засѣданіе окружнаго суда на мѣсто его постояннаго нахожденія.

[1]) Полож. о преобразованіи судебной части 12 іюля 1889 г. ст. 26—39.

Уѣздный врачъ.
(Св. Зак. т. XIII).
Уѣздный Воинскій Начальникъ.
(Св. военныхъ постановленій т. III).

b) Дѣйствующія на весь уѣздъ присутствія и комиссіи смѣшаннаго состава.

Уѣздный съѣздъ.

Уѣздные съѣзды, учреждены въ 1889 г. Они замѣнили собою уѣздныя по крестьянскимъ дѣламъ присутствія и съѣзды мировыхъ судей. Въ уѣздномъ съѣздѣ рѣшаются административныя дѣла, касающіяся крестьянскаго управленія. Кромѣ того, уѣздный съѣздъ является апелляціонной инстанціей по судебнымъ дѣламъ всѣхъ сословій.

I. Составъ уѣзднаго съѣзда. Въ уѣздномъ съѣздѣ полагается два присутствія: административное и судебное.

Административное присутствіе съѣзда состоитъ подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства, изъ всѣхъ земскихъ начальниковъ уѣзда, исправника, предсѣдателя земской управы и въ нѣкоторыхъ случаяхъ податнаго инспектора.

Судебное присутствіе съѣзда образуется подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства, изъ уѣзднаго члена окружнаго суда, почетныхъ мировыхъ судей, городскихъ судей, земскихъ начальниковъ и товарища прокурора окружнаго суда.

Въ распорядительныхъ засѣданіяхъ уѣзднаго съѣзда участвуютъ уѣздный предводитель дворянства и всѣ члены обоихъ присутствій съѣзда.

При каждомъ уѣздномъ съѣздѣ состоятъ кандидаты къ земскимъ начальникамъ, въ числѣ не болѣе двухъ, съ правами государственной службы, но безъ содержанія.

II. Предметы вѣдомства. Въ административномъ присутствіи уѣзднаго съѣзда пересматриваются приговоры сельскихъ властей, опротестованные земскимъ начальникомъ, разсматриваются жалобы на постановленія земскихъ начальниковъ, составляются инструкціи для дѣятельности сельскихъ и волостныхъ обществъ и ихъ должностныхъ лицъ и рѣшаются нѣкоторыя другія дѣла, касающіяся крестьянъ, напр., дается разрѣшеніе на продажу движимаго имущества крестьянъ для удовлетворенія причитающихся съ нихъ взысканій. Приготовленіе къ докладу административныхъ дѣлъ, собираніе необходимыхъ свѣдѣній и вызовъ къ разбирательству лицъ etc. возлагаются на предсѣдателя съѣзда.

Вѣдомству судебнаго присутствія уѣзднаго съѣзда принадлежатъ: 1) пересмотръ рѣшеній волостныхъ судовъ; 2) разбирательство въ апелляціонномъ порядкѣ дѣлъ, неокончательно рѣшенныхъ у городскихъ судей и земскихъ начальниковъ. Вся подготовка дѣлъ лежитъ на уѣздномъ членѣ окружнаго суда.

Уѣздное по воинской повинности присутствіе.

(Св. Зак. т. IV, уст. о воинск. повин. изд. 1886 г., ст. 84).

Составъ. Предсѣдатель—уѣздный предводитель. Изъ членовъ фактически наибольшее значеніе имѣютъ уѣздный воинскій начальникъ или вмѣсто него офицеръ, по назначенію воинскаго начальства. При освидѣтельствованіи и пріемѣ на службу принимаютъ участіе два медика, одинъ отъ военнаго, другой отъ гражданскаго вѣдомства. Ихъ участіе ограничивается только подачею мнѣнія о годности лица, подлежащаго пріему на службу.

Уѣздному присутствію по воинской повинности подлежатъ разнаго рода распоряженія, касающіяся пріема на службу лицъ, подлежащихъ отбыванію воинской повинности, опредѣленіе ихъ правъ, освидѣтельствованіе, опредѣленіе ихъ годности и разрѣшеніе всѣхъ возникающихъ при этомъ споровъ и неудоумѣній.

Уѣздное по питейнымъ дѣламъ присутствіе.

(Уставъ о питейномъ сборѣ ст. 401).

Составъ. Предсѣдатель—уѣздный предводитель дворянства. Изъ членовъ слѣдуетъ отмѣтить акцизнаго чиновника, по назначенію управляющаго акцизными сборами.

Этому присутствію принадлежитъ выдача разрѣшеній на открытіе заведеній для раздробительной продажи питей въ уѣздѣ. (Въ городахъ это право принадлежитъ городскимъ думамъ).

Уѣздное по податнымъ дѣламъ присутствіе.

(Св. Зак. т. V, изд. 1893 г. Уставъ о прямыхъ налогахъ ст. 402—437.

Составъ. Предсѣдатель—податной инспекторъ; шесть членовъ изъ лицъ, уплачивающихъ гильдейскія пошлины, избираемыхъ на 3 года, въ равномъ числѣ, уѣзднымъ земскимъ собраніемъ, мѣстною городскою думою и мѣстнымъ купеческимъ обществомъ.

На этомъ присутствіи лежитъ раскладка, какъ въ уѣздѣ, такъ и въ городѣ, между отдѣльными торговцами и промышленниками дополнительнаго раскладочнаго сбора съ торговыхъ и промышленныхъ предпріятій.

Уѣздный училищный совѣтъ.

(Источники см. при губ. учил. совѣтѣ стр. 231).

Составъ. Предсѣдатель—уѣздный предводитель дворянства. Члены: инспекторъ народныхъ училищъ, три представителя—отъ Министерства Народнаго Просвѣщенія, отъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ и отъ епархіальнаго вѣдомства, два представителя отъ уѣзднаго земскаго собранія,

и одинъ отъ городскаго общества, если оно жертвуетъ на школы. Кромѣ этихъ лицъ, въ засѣданіяхъ уѣзднаго училищнаго совѣта имѣютъ голосъ попечители и попечительницы народныхъ училищъ, а также распорядители и распорядительницы частныхъ и воскресныхъ школъ, но только по дѣламъ своихъ училищъ и школъ. Въ Пермской губ., по ходатайству земства, Высочайше разрѣшено участіе въ уѣздныхъ училищныхъ совѣтахъ земскаго врача, съ правомъ голоса по вопросамъ гигіеническимъ и санитарнымъ. Министерству Народнаго Просвѣщенія предоставлено право удовлетворять подобныя-же ходатайства и другихъ земствъ.

Въ завѣдываніи училищнаго совѣта состоятъ народныя училища, содержимыя обществами и частными лицами и всѣ воскресныя школы, какъ учрежденныя правительствомъ, такъ и учреждаемыя городскими и сельскими обществами и частными лицами.

(Церковноприходскія школы не подлежатъ вѣдѣнію училищнаго совѣта).

Уѣздный училищный совѣтъ изыскиваетъ способы для открытія новыхъ народныхъ училищъ и заботится о снабженіи этихъ училищъ учебными пособіями. Ему принадлежитъ окончателеное опредѣленіе учителей и учительницъ. Онъ представляетъ губернскому училищному совѣту объ утвержденіи попечителей или попечительницъ училищъ, а также распорядителей и распорядительницъ частныхъ и воскресныхъ школъ и объ увольненіи ихъ. Онъ упраздняетъ училища, признанныя вредными и увольняетъ отъ должностей учителей и учительницъ, признанныхъ неблагонадежными. Ему наконецъ принадлежитъ разсмотрѣніе и окончательное утвержденіе составляемаго инспекторомъ народныхъ училищъ, для представленія губернскому училищному совѣту, отчета о состояніи начальнаго народнаго образованія въ уѣздѣ.

Въ дѣлѣ первоначальнаго народнаго образованія большое значеніе имѣютъ предсѣдатель училищнаго совѣта и инспекторъ народныхъ училищъ. Открытіе училищъ зависитъ отъ ихъ обоюднаго согласія. Въ случаѣ отказа, ихъ рѣшеніе можетъ быть обжаловано въ губернскій училищный совѣтъ. Губернскимъ-же совѣтомъ рѣшается дѣло и въ случаѣ разногласія между предсѣдателемъ совѣта и инспекторомъ народныхъ училищъ. Временное закрытіе школъ, въ случаѣ безпорядка или вреднаго направленія, также происходитъ по ихъ взаимному согласію, окончательное-же упраздненіе училища принадлежитъ уѣздному училищному совѣту. Предварительное допущеніе къ преподаванію учителей принадлежитъ инспектору народныхъ училищъ, а окончательное уѣздному училищному совѣту. Временно устранять отъ преподаванія небла-

гонадежныхъ учителей могутъ, какъ предсѣдатель училищнаго съѣзда, такъ и инспекторъ. Окончательное рѣшеніе принадлежитъ уѣздному училищному совѣту. Если между предсѣдателемъ и инспекторомъ произойдетъ разногласіе, то дѣло рѣшается губернскимъ училищнымъ совѣтомъ.

Дѣла въ уѣздномъ училищномъ совѣтѣ рѣшаются большинствомъ голосовъ. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ предсѣдателю училищнаго совѣта, если онъ не согласенъ съ его постановленіемъ, предоставляется перенести дѣло на рѣшеніе губернскаго училищнаго совѣта.

Уѣздная оцѣночная комиссія.

(Источники см. губерн. оцѣн. ком. стр. 231).

Составъ. Предсѣдатель—уѣздный предводитель дворянства, члены: податной инспекторъ (онъ есть непремѣнный членъ этой комиссіи), одинъ изъ земскихъ начальниковъ, предсѣдатель уѣздной земской управы, два лица по выбору уѣзднаго земскаго собранія и два лица во выбору городской думы уѣзднаго города. Кромѣ того, члены отъ вѣдомствъ—государственныхъ имуществъ, удѣловъ и горнаго, если въ уѣздѣ есть государственныя и удѣльныя имущества и горные промыслы.

Этой комиссіи подлежатъ дѣла объ оцѣнкахъ недвижимыхъ имуществъ для обложенія земскими сборами. Вся подготовительная дѣятельность и оцѣнка отдѣльныхъ имуществъ принадлежитъ уѣздной земской управѣ. Уѣздная оцѣночная комиссія разсматриваетъ и утверждаетъ составленныя управой предположенія объ основаніяхъ оцѣнки. Ей принадлежитъ общее руководство дѣйствіями уѣздной управы по производству оцѣнокъ недвижимыхъ имуществъ, разсмотрѣніе представленій земской управы, по ходатайствамъ землевладѣльцевъ о пониженіи сдѣланной оцѣнки доходности ихъ землевладѣній и вообще разрѣшеніе всѣхъ споровъ по поводу оцѣнки земскою управою отдѣльныхъ имуществъ.

Податному инспектору въ этомъ дѣлѣ принадлежитъ значительная роль. Онъ слѣдитъ за правильностью дѣлопроизводства управы по оцѣнкѣ имуществъ. Всякаго рода разногласія между нимъ и управою, а также разногласія между нимъ и оцѣночною комиссіей рѣшаются губернскою оцѣночною комиссіей.

Комиссія по составленію очередныхъ списковъ присяжныхъ засѣдателей.

(Учрежденіе судебныхъ установленій, изд. 1892 г. съ продолженіемъ 1893 г. ст. 97).

Составъ. Предсѣдатель—уѣздный предводитель дворянства. Члены: разные судебные и правительственные чины, предсѣдатель уѣздной земской управы, городской голова уѣзднаго города и члены, назначаемые ежегодно уѣздными земскими собраніями въ числѣ не менѣе трехъ.

Уѣздное отдѣленіе попечительнаго о тюрьмахъ общества
(см. выше стр. 234—236).

с) Должностныя лица, дѣйствующія не на весь уѣздъ.

Участковые земскіе начальники.

Законъ 12 іюля 1889 г. о преобразованіи крестьянскихъ и судебныхъ учрежденій. (Св. Зак. т. IX приложеніе). *Частныя изданія:* Полуоффиціальное изд. земскаго отдѣла Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. *Даниловъ.* Положеніе о сельскомъ состояніи, часть II. СПБ. 1894 г.

Законъ 12 іюля 1889 г. установилъ должность участковаго земскаго начальника. Существенныя черты этой должности состоятъ въ слѣдующемъ: Земскій начальникъ есть лицо, имѣющее судебную власть относительно лицъ всѣхъ сословій и административную власть относительно лицъ крестьянскаго сословія. Въ лицѣ земскаго начальника, такимъ образомъ, соединяется власть судебная и административная. Ему принадлежитъ не только надзоръ за дѣятельностью крестьянскаго самоуправленія, но и „руководство", т. е. опека надъ нимъ. Земскій начальникъ имѣетъ широкую дисциплинарную власть, какъ относительно должностныхъ лицъ крестьянскаго самоуправленія, такъ и относительно всѣхъ прочихъ крестьянъ и можетъ, безъ формальнаго разбирательства, подвергать ихъ взысканіямъ. Должность земскаго начальника предоставляется только потомственнымъ дворянамъ.

При изданіи закона о земскихъ начальникахъ, законодательство руководилось нѣсколькими мотивами; главнѣйшіе изъ нихъ— установить болѣе дѣйствительный контроль надъ крестьянскимъ самоуправленіемъ и возвысить значеніе потомственнаго дворянства.

Передъ введеніемъ земскихъ начальниковъ надзоръ за органами крестьянскаго самоуправленія сосредоточивался въ уѣздномъ и губернскомъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствіяхъ, смѣшаннаго состава отчасти изъ лицъ правительственныхъ, отчасти изъ представителей дворянства, земствъ и городовъ. Но такъ какъ члены этихъ присутствій имѣли и безъ того много своихъ спеціальныхъ занятій, то фактически надзоръ составлялъ спеціальную обязанность непремѣннаго члена уѣзднаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія [1]). Но этотъ надзоръ одного лица на весь уѣздъ, заключающій отъ 20—30 волостей, оказался совершенно недостаточнымъ. Правильно организованный надзоръ за законностью крестьянскаго управленія, однако, существенно необходимъ. Если въ дѣятельности земскихъ и городскихъ учрежденій, дѣйствующихъ на виду у всѣхъ, находящихся подъ надзоромъ губернатора, а от-

[1]) См. выше, стр. 185.

части, благодаря періодической прессѣ, и общественнаго мнѣнія, случаются нарушенія закона и разнаго рода злоупотребленія, то конечно такія явленія еще чаще наблюдались въ крестьянскихъ обществахъ; общественные приговоры нерѣдко составлялись совершенно неправильно, съ участіемъ лицъ, не имѣющихъ на сходѣ права голоса, или отъ имени большинства, котораго въ дѣйствительности не было, мірскія суммы расхищались и т. д. Поэтому необходимо было подумать объ устройствѣ болѣе дѣйствительнаго контроля за законностью и порядкомъ въ дѣйствительности крестьянскихъ учрежденій. Этой цѣли имѣли въ виду достигнуть учрежденіемъ земскихъ начальниковъ. Вмѣсто одного непремѣннаго члена, въ уѣздѣ установлено отъ 6 до 8 лицъ, обязанныхъ вести этотъ контроль. Необходимость такой власти никѣмъ не оспаривается [1]); гораздо болѣе сомнѣній и серьезныхъ возраженій вызываютъ другія стороны учрежденія земскихъ начальниковъ: соединеніе въ лицѣ земскаго начальника обязанностей судьи и администратора, „руководство“ или, иначе говоря, опека со стороны земскихъ начальниковъ надъ крестьянскимъ общественнымъ управленіемъ, сильное вліяніе земскаго начальника на должностныхъ лицъ крестьянскаго самоуправленія и волостнаго суда, благодаря безконтрольному праву дисциплинарныхъ взысканій, наконецъ, дворянскій характеръ всего учрежденія.

I. *Порядокъ назначенія и увольненія земскихъ участковыхъ начальниковъ.* На должности земскихъ участковыхъ начальниковъ могутъ быть назначаемы:

1) мѣстные потомственные дворяне, имѣющіе не менѣе 25 лѣтъ отъ роду и окончившіе курсъ въ высшемъ учебномъ заведеніи или выдержавшіе соотвѣтствующее испытаніе, или же прослужившіе въ губерніи не менѣе трехъ лѣтъ въ одной изъ слѣдующихъ должностей: мироваго посредника, мироваго судьи, непремѣннаго члена присутствія по крестьянскимъ дѣламъ, земскаго начальника, если притомъ они владѣютъ въ предѣлахъ уѣзда на правѣ собственности пространствомъ земли не менѣе половины того, которое опредѣлено для непосредственнаго участія въ избраніи гласныхъ въ уѣздное земское собраніе, или другимъ недвижимымъ имуществомъ цѣною не ниже 7500 рублей.

2) При недостаткѣ лицъ, удовлетворяющихъ вышеозначеннымъ условіямъ, на должности земскихъ начальниковъ могутъ быть назначаемы:

[1]) Впрочемъ, усиленіе контроля въ полной мѣрѣ могло бы быть достигнуто простымъ увеличеніемъ числа непремѣнныхъ членовъ.

а) мѣстные потомственные дворяне, въ возрастѣ не менѣе 25 лѣтъ, имѣющіе образованіе среднихъ учебныхъ заведеній, если они состоятъ въ военныхъ или гражданскихъ классныхъ чинахъ и если притомъ они владѣютъ въ предѣлахъ уѣзда на правѣ собственности недвижимымъ имуществомъ вдвое большимъ противъ указаннаго выше имущественнаго ценза.

b) Мѣстные потомственные дворяне, получившіе высшее образованіе или прослужившіе въ губерніи не менѣе трехъ лѣтъ въ одной изъ вышепоименованныхъ должностей, если они сохранили по крайней мѣрѣ свою усадьбу въ предѣлахъ подлежащаго уѣзда.

Предводители дворянства, прослужившіе въ губерніи не менѣе 3 лѣтъ, могутъ быть назначаемы земскими начальниками совершенно безъ всякаго ценза.

Въ случаѣ недостатка годныхъ лицъ изъ мѣстныхъ потомственныхъ дворянъ Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ могутъ быть назначаемы и иныя лица [1]), окончившія курсъ въ одномъ изъ высшихъ или среднихъ учебныхъ заведеній или выдержавшія соотвѣтственное испытаніе. Имущественнаго ценза въ этомъ случаѣ вовсе не требуется.

Кандидаты на должности земскихъ начальниковъ избираются по соглашенію губернатора, губернскаго и мѣстнаго уѣзднаго предводителей дворянства. Если мнѣнія разногласятъ, то губернаторъ представляетъ своего кандидата, прилагая при этомъ и мнѣніе предводителей. Министръ Внутреннихъ Дѣлъ можетъ утвердить въ должности или не утвердить представленныхъ кандидатовъ; въ послѣднемъ случаѣ долженъ быть такимъ же порядкомъ представленъ другой кандидатъ.

Земскіе начальники увольняются Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ или по ихъ прошеніямъ или же вслѣдствіе ихъ непригодности для службы. Въ послѣднемъ случаѣ, дѣло о земскомъ начальникѣ разсматривается въ губернскомъ присутствіи. Представленія губернскихъ присутствій объ увольненіи земскихъ начальниковъ отъ должностей разсматриваются въ Совѣтѣ Министра Внутреннихъ Дѣлъ, вмѣстѣ съ объясненіями лицъ, которыхъ представленія эти касаются и затѣмъ либо утверждаются Министромъ, либо оставляются по его распоряженію безъ послѣдствій.

[1]) Къ какому сословію должны принадлежать эти „иныя лица“ въ законѣ не говорится, но общая тенденція закона дворянская и едва ли гдѣ либо земскіе начальники назначаются не изъ потомственныхъ дворянъ.

Должность земскаго начальника несовмѣстима съ другою должностью по государственной или общественной службѣ. Въ гласные земскихъ собраній они могутъ быть избираемы, но только не отъ сельскихъ обществъ, состоящихъ въ ихъ участкѣ.

II. *Предметы вѣдомства земскихъ участковыхъ начальниковъ.*

Вѣдѣнію земскихъ начальниковъ подлежатъ дѣла: а) административныя и b) судебныя.

Предметы вѣдомства земскихъ начальниковъ по дѣламъ административнымъ. На земскихъ начальникахъ лежатъ разнаго рода обязанности по административному устройству крестьянъ. Эти обязанности, такъ сказать, унаслѣдованы ими отъ мировыхъ посредниковъ. Земскимъ начальникамъ предоставленъ надзоръ за дѣятельностью крестьянскаго самоуправленія и даже руководство сельскихъ властей. Въ этомъ отношеніи ихъ власть шире, нежели власть бывшихъ мировыхъ посредниковъ.

Земскимъ начальникамъ принадлежитъ попеченіе о хозяйственномъ благоустройствѣ и нравственномъ преуспѣяніи крестьянъ ввѣреннаго имъ участка по всѣмъ тѣмъ предметамъ, которые относятся къ вѣдомству сельскихъ властей. Къ этимъ предметамъ относятся; хозяйственныя дѣла, общественное призрѣніе, обученіе грамотѣ, назначеніе ссудъ изъ запасныхъ хлѣбныхъ магазиновъ, обращеніе хлѣбныхъ запасовъ въ денежные общественные капиталы и т. п.

Кромѣ того земскому начальнику принадлежитъ надзоръ за ссудо-сберегательными кассами и товариществами, вообще всякаго рода сельскими кредитными учрежденіями. Ему принадлежитъ надзоръ за состояніемъ мірскихъ капиталовъ. Онъ утверждаетъ приговоры сельскихъ сходовъ о производствѣ изъ этихъ капиталовъ расходовъ; если же онъ съ приговорами по этому предмету не согласенъ, то представляетъ ихъ на разсмотрѣніе уѣзднаго съѣзда со своими заключеніями. Вообще говоря, дѣятельность волостныхъ и сельскихъ сходовъ поставлена подъ его надзоръ. Ему представляются списки дѣлъ, подлежащихъ разсмотрѣнію на сходѣ, и онъ имѣетъ право дополнить ихъ тѣми предметами, которые онъ находитъ необходимымъ подвергнуть обсужденію на сходѣ. Онъ имѣетъ право разсматривать всѣ приговоры волостныхъ и сельскихъ сходовъ. Если земскій начальникъ удостовѣрится, что приговоръ волостного или сельскаго схода несогласенъ съ законами или клонится къ явному ущербу сельскаго об-

щества, то онъ пріостанавливаетъ исполненіе этого приговора и представляетъ его вмѣстѣ съ своимъ заключеніемъ на разсмотрѣніе уѣзднаго съѣзда.

Нѣкоторые важнѣйшіе приговоры онъ, ipso jure, обязанъ представить на утвержденіе уѣзднаго съѣзда (напр. постановленія сходовъ, касающіяся взиманія и храненія мірскихъ сборовъ съ крестьянъ). Другіе приговоры онъ, ipso jure, долженъ представить на утвержденіе губернскаго присутствія (напр. приговоры о продажѣ принадлежащихъ малолѣтнимъ крестьянамъ недвижимыхъ и движимыхъ имуществъ, кромѣ вещей, которыя скоро портятся, приговоры объ удаленіи порочныхъ членовъ изъ крестьянскихъ обществъ etc.).

На земскомъ начальникѣ лежитъ обязанность надзора за дѣйствіями волостныхъ и сельскихъ властей по охраненію благочинія, безопасности и общественнаго порядка, равно какъ по предупрежденію и пресѣченію преступленій и проступковъ. Впрочемъ, обязанности этого рода лежатъ на земскомъ начальникѣ только во время отсутствія на данномъ мѣстѣ исправника или становаго пристава. Земскій начальникъ является исполнителемъ постановленій губернскаго присутствія и уѣзднаго съѣзда по административнымъ дѣламъ. Онъ предсѣдательствуетъ на избирательныхъ съѣздахъ крестьянъ для избранія гласныхъ уѣзднаго земскаго собранія отъ крестьянскаго сословія.

Земскій начальникъ можетъ безъ формальнаго производства подвергать должностныхъ лицъ волостнаго и сельскаго управленія разнымъ дисциплинарнымъ взысканіямъ, высшею мѣрою которыхъ является арестъ не свыше 7 дней и денежное взысканіе не свыше 5 рублей. Волостныхъ и сельскихъ писарей онъ можетъ даже увольнять отъ должностей.

III. *Предметы вѣдомства земскихъ участковыхъ начальниковъ по дѣламъ судебнымъ.* Вѣдомству земскихъ начальниковъ въ порядкѣ гражданскаго судопроизводства подлежатъ:

1) иски вообще на сумму не свыше 300 руб. (въ частности и иски о взысканіи вреда и убытковъ до той же суммы);

2) дѣла по спорамъ и искамъ на сумму не свыше 500 рублей, возникающимъ: a) по найму земельныхъ угодій и b) по личному найму на сельскія работы, въ сельско-хозяйственныя должности и въ услуженіе;

3) дѣла о потравахъ и о другихъ поврежденіяхъ полей, луговъ и иныхъ угодій, когда сумма отыскиваемаго ущерба не превышаетъ 500 рублей.

Вѣдомству земскихъ начальниковъ въ порядкѣ уголовнаго судопроизводства подлежатъ:

1) проступки, предусмотрѣнные въ уставѣ о наказаніяхъ, налагаемыхъ мировыми судьями, за исключеніемъ обвиненій въ кражѣ при особыхъ увеличивающихъ вину обстоятельствахъ (ночью, въ церкви, у своего хозяина). Мировые судьи могли разбирать дѣла о проступкахъ, которыми произведенъ вредъ и убытокъ на сумму не свыше 500 рублей; земскіе же начальники могутъ разбирать только такія уголовныя дѣла, въ которыхъ вредъ и убытокъ простираются на сумму не свыше 300 рублей.

Такимъ образомъ, вообще говоря, земскимъ начальникамъ подлежатъ всѣ уголовныя дѣла, за которыя положено въ законѣ наказаніе не свыше тюремнаго заключенія на $1^1/_2$ года, если притомъ количество вреда и убытковъ, понесенныхъ вслѣдствіе преступленій и проступковъ простирается на сумму не свыше 300 рублей.

Изъ предыдущаго видно, что судебная власть земскаго начальника по компетенціи менѣе обширна, чѣмъ власть мироваго судьи. Что касается того, какія гражданскія рѣшенія и уголовные приговоры земскій начальникъ можетъ постановлять окончательно, то въ этомъ отношеніи его власть совершенно равна власти прежнихъ мировыхъ судей (по гражданскимъ дѣламъ взысканія на сумму не свыше 30 рублей, по уголовнымъ—не свыше 3 дней ареста, 15 руб. денежнаго штрафа и 30 руб. вознагражденія за вредъ и убытки). По остальнымъ дѣламъ дозволяется апелляція въ уѣздный съѣздъ.

Лицъ, подвѣдомственныхъ крестьянскому управленію, онъ можетъ, даже *безъ формальнаго производства*, подвергать аресту не свыше 3 дней или денежному взысканію на сумму не свыше 6 рублей.

Поправки и дополненія.

Къ стр. 63-й. При Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи состоитъ особый *Инспекторскій отдѣлъ* службы гражданскаго вѣдомства, учрежденный въ 1894 году. Этимъ отдѣломъ завѣдуетъ помощникъ управляющаго С. Е. И. В. Канцеляріею. Онъ занимается подготовкою дѣлъ Комитета о службѣ чиновъ гражданскаго вѣдомства и о наградахъ. Онъ раздѣляется на 3 дѣлопроизводства.

При Императорѣ Николаѣ Павловичѣ, въ 1846 г., при 1-мъ отдѣленіи С. Е. И. В. Канцеляріи былъ учрежденъ Инспекторскій Департаментъ гражданскаго вѣдомства для того, чтобы все завѣдываніе гражданскою службою поставить подъ собственное руководство и обезпечить, при назначеніяхъ, увольненіяхъ наградахъ и всякаго рода перемѣнахъ, соблюденіе, относящихся къ гражданской службѣ, правилъ. Этотъ Комитетъ былъ отмѣненъ въ 1858 году. Императоръ Александръ II, усмотрѣвъ, что благодаря отсутствію контроля, происходитъ цѣлый рядъ уклоненій отъ дѣйствующихъ правилъ о прохожденіи гражданской службы, указомъ 6 мая 1894 года общее наблюденіе за всѣмъ движеніемъ по государственной гражданской службѣ возложилъ на *Комитетъ о службѣ чиновъ гражданскаго вѣдомства и о наградахъ*, преобразованный изъ Комитета о наградахъ, учрежденнаго еще раньше (въ 1892 г.). Черезъ этотъ Комитетъ должны были проходить дѣла о всѣхъ повышеніяхъ, наградахъ и перемѣнахъ по гражданской службѣ. Такъ какъ количество должностей со времени Императора Николая Павловича чрезвычайно увеличилось, то весьма скоро послѣ своего учрежденія Комитетъ оказался весьма обремененнымъ дѣлами и производство дѣлъ о гражданской службѣ чрезвычайно замедлилось. Поэтому, въ 1895 году, правила о дѣятельности Комитета о службѣ гражданскаго вѣдомства были измѣнены. Дѣла о назначеніи и служебномъ движеніи лицъ первыхъ 3-хъ классовъ изъяты изъ вѣдѣнія этого Комитета. Также точно изъ его вѣдѣнія изъяты и дѣла о низшихъ чинахъ государ-

ственной службы. Его вѣдѣнію подлежатъ дѣла о гражданской службѣ чиновниковъ IV класса, назначаемыхъ съ Высочайшаго утвержденія и V и VI классовъ, назначаемыхъ по распоряженію министровъ или главноуправляющихъ.

Комитетъ состоитъ изъ предсѣдателя—канцлера россійскихъ и царскихъ орденовъ и 4-хъ членовъ, назначаемыхъ Высочайшею властью.

Дѣлопроизводство Комитета, какъ уже было сказано, лежитъ на Инспекторскомъ отдѣлѣ С. Е. И. В. Канцеляріи. На этомъ отдѣлѣ лежитъ и составленіе общихъ служебныхъ приказовъ и изданіе общаго адресъ-календаря гражданской службы.

(Собр. Узак. и Расп. Пр. за 1892 г. статьи 249 и 730, 1893 г. ст. 605, 1894 г. ст. 508 и 798; 1895 г. ст. 298 и 895. Св. Зак. изд. 1892 г. т. I. Учрежденіе Комитета для разсмотрѣнія представленій къ Высочайшимъ наградамъ).

Къ стр. 65-й. Правила объ опекунскихъ совѣтахъ въ 1895 году измѣнены. Въ Петербургѣ установлено *Особое Присутствіе Опекунскаго Совѣта* состоящее изъ предсѣдателя и 4 членовъ, назначаемыхъ Высочайшею властью изъ почетныхъ опекуновъ. Сюда входятъ кромѣ того предсѣдатель смѣтной комиссіи и товарищъ главноуправляющаго С. Е. И. В. К. по учрежденіямъ Императрицы Маріи Ѳеодоровны. Особое присутствіе рѣшаетъ текущія дѣла; болѣе важныя дѣла обсуждаются въ Опекунскомъ Совѣтѣ.

(Собр. Уз. 1895 г. ст. 951).

Къ стр. 129-й. Департаментъ Неокладныхъ Сборовъ въ 1896 году переименованъ въ Главное Управленіе Неокладныхъ Сборовъ и казенной продажи питей.

(Собр. Узак. 1896 г. ст. 752).

Къ стр. 124-й. Должность командира отдѣльнаго корпуса жандармовъ упразднена, а вмѣсто нея установлена должность помощника шефа жандармовъ.

(Собр. Узак. 1896 г. ст. 760).

Къ стр. 125-й. Главное Тюремное Управленіе переведено въ вѣдомство Министерства Юстиціи.

(Собр. Узак. и Расп. Прав. 1895 г. ст. 1635).

Къ стр. 236-й. Для завѣдыванія нѣкоторыми общегосударственными потребностями, удовлетворяемыми на счетъ земствъ, а именно: а) по квартирному довольствію войскъ, b) по найму, постройкѣ, ремонту, освѣщенію и отопленію зданій, c) по содержанію нѣкоторыхъ дорогъ и подводъ существуютъ *губернскіе распорядительные комитеты.* Для содѣйствія губернскимъ комитетамъ въ исполненіи

расходовъ по уѣзду установлены *уѣздные распорядительные комитеты*. И тѣ и другіе смѣшаннаго состава, отчасти изъ лицъ правительственныхъ, отчасти изъ представителей мѣстнаго самоуправленія. Въ губернскомъ распорядительномъ комитетѣ предсѣдательствуетъ губернаторъ, въ уѣздномъ исправникъ. Эти комитеты завѣдуютъ не всѣми указанными выше предметами, а только тѣми, по которымъ расходы, до введенія земскихъ учрежденій, относились къ такъ называемому государственному земскому сбору. Сюда относится напр. содержаніе тюремъ. Такъ какъ такихъ предметовъ въ настоящее время немного, то и распорядительные комитеты въ губерніяхъ, въ которыхъ введены земскія учрежденія, собираются довольно рѣдко.

(Собр. Узак. 1875 г. № 2 и 1880 г. № 25).

Опечатки.

					Напечатано:	Должно быть:
Стр.	15	строка	9	снизу	1716	1726
»	18	»	14	»	1761	1762
»	164	»	16	сверху	департаментовъ	депутатовъ
»	173	»	6	снизу	слѣдующаи	слѣдующая
»	277	»	15	сверху	палатъ	палатѣ
»	192	»	6	снизу	губернской	губернаторской
»	199	»	8	»	волостяхъ правленій	волостныхъ правленіяхъ.

Сочиненія того же автора:

Состояніе сельской общины въ XVII вѣкѣ на дворцовыхъ земляхъ и земляхъ духовныхъ и свѣтскихъ владѣльцевъ. Кіевъ, 1877 г. (Нѣтъ въ продажѣ).

Административная юстиція въ Западной Европѣ. Часть 1-я. Административная юстиція во Франціи. Харьковъ, 1879. Цѣна 1 р. 50 к.

Государственная служба въ теоріи и въ дѣйствующемъ правѣ Англіи, Франціи, Германіи и Цислейтанской Австріи. Харьковъ, 1888. Цѣна 2 руб.

Русское государственное право, т. I-й. Харьковъ, 1894. Цѣна 2 р. 50 к.

Складъ изданій въ книжномъ магазинѣ А. Дредера въ Харьковѣ.

Цѣна 1 руб. 60 коп.

UNIVERSITY OF ILLINOIS-URBANA
3 0112 063834797